

**Труды Института  
востоковедения РАН**

**Выпуск 32**

# Труды Института востоковедения РАН

*серийное издание ISSN 2587-9502*

Выпуск 32

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ СЕРИИ:

Аликберов Аликбер Калабекович – *сопредседатель*  
Наумкин Виталий Вячеславович, академик РАН – *сопредседатель*  
Демченко Александр Владимирович – *ученый секретарь*  
Белокреницкий Вячеслав Яковлевич  
Железняков Александр Сергеевич  
Романова Наталья Геннадиевна  
Саутов Владимир Нилович

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ:

Акимов Александр Владимирович	Кузнецов Василий Александрович
Алаев Леонид Борисович	Любимов Юрий Васильевич
Александров Юрий Георгиевич	Мамедова Нина Михайловна
Алпатов Владимир Михайлович	Микульский Дмитрий Валентинович
Белова Анна Григорьевна	Мосяков Дмитрий Валентинович
Бурлак Светлана Анатольевна	Настич Владимир Нилович
Ванина Евгения Юрьевна	Орлова Кеemia Владимировна
Воронцов Александр Валентинович	Панарин Сергей Алексеевич
Десницкий Андрей Сергеевич	Плотников Николай Дмитриевич
Другов Алексей Юрьевич	Пригарина Наталья Ильинична
Захаров Антон Олегович	Сарабьев Алексей Викторович
Звягельская Ирина Доновна	Смагина Евгения Борисовна
Карасова Татьяна Анисимовна	Суворова Анна Ароновна
Катасонова Елена Леонидовна	Шаумян Татьяна Львовна
Кобзев Артем Игоревич	

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ ВОСТОКОВЕДЕНИЯ

Труды Института востоковедения РАН  
Выпуск 32

**ИНДИЙСКАЯ РЕСПУБЛИКА – 70:  
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА  
КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ**

Москва  
ИВ РАН  
2021

Ответственные редакторы выпуска:  
Т.Л. Шаумян, А.И. Захаров

Рецензенты:  
д.и.н. Ванина Е.Ю., к.и.н. Козлова А.А.

Утверждено к печати Издательской комиссией  
Ученого совета Института востоковедения РАН

**Труды** Института востоковедения РАН. Вып. 32. Индийская Республика – 70: теория и практика конституционного развития / отв. ред. Т.Л. Шаумян, А.И. Захаров. – М.: ИВ РАН, 2021. – 220 с.

Papers of the Institute of Oriental Studies of RAS. Issue 32. The Republic of India at 70: Theory and Practice of Constitutional Development / ed. by T.L. Shaumyan, A.I. Zakharov. – Moscow: IOS RAS, 2021. – 220 p.

ISSN 2587-9502

DOI: 10.31696/2587-9502-2021-32

Выпуск основан на материалах конференции Центра индийских исследований, посвященной 70-летию со дня принятия Конституции Индии. Авторы рассматривают широкий круг вопросов, относящихся к истории становления индийской государственности, использованию Основного закона страны как инструмента политической борьбы, социально-политическим и международным последствиям законодательных поправок, предпринятых правительством на разных этапах современной истории Индии.

This volume relies on the papers from Centre for Indian Studies' conference on 70 years of Indian Constitution. The authors explore a wide range of issues: the history of nation-building, the utilization of Constitution for the purposes of political struggle as well as social, political and international implications of legislation amendments at different stages of India's contemporary history.

© Коллектив авторов, 2021

© ФГБУН ИВ РАН, 2021

## СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	7
Часть I. ИНДИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ: ПАРАДИГМЫ РАЗВИТИЯ.....	9
<i>Юрлов Ф.Н.</i> Единство Индии как ключевая задача государства .....	10
<i>Арчана Упадхьяя</i> Религия и политика в современной Индии .....	27
<i>Бычкова А.А.</i> Пути политической и территориальной эволюции северо-востока Индии .....	41
<i>Спектор И.Б.</i> Будет ли Дели штатом? Трансформация власти в индийской столице .....	59
Часть II. КОНСТИТУЦИЯ ИНДИИ КАК ОСНОВНОЙ ЗАКОН И ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ БОРЬБЫ .....	69
<i>Шаумян Т.Л.</i> 1950–2020: 70 лет статье 370 Конституции Индии и судьбы Джамму и Кашмира .....	70
<i>Кашин В.П.</i> Поправки в Конституции Индии и процедура их внесения .....	82
<i>Петухова Т.О.</i> Конституция и вопросы контроля над крупными реками Индии: от судебных баталий к политической борьбе.....	89
<i>Черешнева Л.А.</i> Коммунистическая партия Индии и правительство Джавахарлала Неру (1950–1964) .....	118
Часть III. ЕДИНСТВО В МНОГООБРАЗИИ ИЛИ ЕДИНСТВО В ОДНООБРАЗИИ? .....	137
<i>Юрлова Е.С.</i> Равенство в Конституции Индии и в реальной жизни .....	138
<i>Махлаюк А.Н.</i> Конструирование/деконструирование реальности в контексте межконфессиональных столкновений в Дели .....	156
<i>Новикова А.Д.</i> Поправка 2019 г. к закону о гражданстве: конфессиональный фактор в миграционной политике Индии.....	171
Часть IV. ВЗАИМОСВЯЗЬ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ.....	189
<i>Захаров А.И.</i> Отмена статьи 370 Конституции и поправки к закону о гражданстве: внешнеполитические последствия для Индии .....	190
<i>Стоянов А.Д.</i> Связь внешней и внутренней энергетической политики Индии.....	207
Об авторах .....	217

## CONTENTS

Foreword.....	7
Part I. NATION-BUILDING IN INDIA: PARADIGMS OF DEVELOPMENT .....	9
<i>Yurlov F.N.</i> Unity of India as the Main Objective of the State .....	10
<i>Upadhyay A.</i> Religion and Politics in Contemporary India.....	27
<i>Bychkova A.A.</i> Political and Territorial Development Patterns of North East India .....	41
<i>Spektor I.B.</i> Will Delhi Be a State? The Transformation of Power in the Indian Capital.....	59
Part II. CONSTITUTION OF INDIA AS A TOOL OF POLITICAL STRUGGLE.....	69
<i>Shaumyan T.L.</i> 1950–2020: Article 370 of Indian Constitution and Jammu and Kashmir Turn 70 .....	70
<i>Kashin V.P.</i> Amendments to the Constitution of India and the Amending Procedure.....	82
<i>Petukhova T.O.</i> Constitution of India and Problems of Control Over Waters of Major Rivers in India: From Court Battles to Political Fights .....	89
<i>Chereshneva L.A.</i> Communist Party of India and Jawaharlal Nehru Government (1950–1964) .....	118
Part III. UNITY IN DIVERSITY OR UNITY IN UNIFORMITY?.....	137
<i>Yurlova E.S.</i> Equality in the Constitution of India and in Real Life .....	138
<i>Makhlaiuk A.N.</i> Constructing/Deconstructing Reality in the Context of Communal Clashes in Delhi.....	156
<i>Novikova A.A.</i> Citizenship Amendment Act 2019: Confessional Factor in Indian Migration Policy .....	171
Part IV. CORRELATION BETWEEN DOMESTIC AND EXTERNAL POLICIES.....	189
<i>Zakharov A.I.</i> The Abrogation of Article 370 and Adoption of Citizenship Amendment Act: The Implications for India’s Foreign Policy.....	190
<i>Stoyanov A.D.</i> Interconnection between National and External Energy Policy of India .....	207
About the Authors.....	217

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В январе 2020 г. Индия отметила 70-летие вступления в действие Конституции и провозглашения республики. Эта круглая дата совпала по времени с широкой общественной дискуссией, вызванной принятием со стороны правительства поправок к Основному закону страны и другим законодательным актам.

Настоящий выпуск серии «Трудов Института востоковедения РАН» подготовлен по материалам ежегодной конференции Центра индийских исследований, состоявшейся 21–22 октября 2020 г. — впервые в истории проекта «Индия: перспективы современного развития» полностью в онлайн-формате. Конференция позволила подробно обсудить, в каких исторических условиях происходила подготовка Конституции Индии, каким видели учреждаемое государство отцы-основатели и каким оказалось воплощение их идей.

Вопросы, выдвинутые на повестку конференции, нашли отражение на страницах этого выпуска и легли в основу его структурного деления на четыре части. Первая часть сборника посвящена парадигмам развития государственности в Индии. В ней авторы определяют одну из важнейших задач государства — формирование единства нации и сохранение целостности страны, — исследуют взаимосвязь религии и политики в современной Индии, а также раскрывают тенденции политической и административно-территориальной эволюции на примере столичного региона и северо-восточных штатов.

В исследованиях второй части сборника Конституция Индии рассматривается не только как основной закон, но и как инструмент политической борьбы, используемый для привлечения электората, достижения идеологических целей и даже для нахождения юридических лазеек во время водных споров.

Работы третьей части охватывают ряд социально-политических проблем современной Индии. Авторы анализируют, как на практике соблюдаются вопросы равенства, как строятся межконфессиональные отношения, каким образом государство реагирует на протесты населения и миграционные потоки.

В заключительной четвертой части выпуска авторы прослеживают взаимосвязи между внутренней и внешней политикой Индии на примере дипломатических последствий резонансных решений индийского правительства 2019 г. и энергетической политики страны.

Традиционно обширной для коллективных работ Центра индийский исследований оказалась география авторов статей, представляющих города России, Индии и Великобритании: Москву (Институт востоковедения РАН, Институт стран Азии и Африки МГУ им. М.В. Ломоносова, Российский государственный гуманитарный университет, Национальный исследовательский ядерный институт «МИФИ», независимый исследователь), Санкт-Петербург (Санкт-Петербургский государственный университет), Липецк (Липецкий государственный педагогический университет им. П.П. Семенова-Тян-Шанского), Нью-Дели (Университет им. Джавахарлала Неру), Кембридж (независимый исследователь).

Вопросы теории и практики конституционного развития представляют собой значимый исследовательский интерес, особенно в контексте изучения эволюции государственного устройства Индии и различных аспектов функционирования ее демократической системы после обретения независимости. Сборник может быть интересен широкому кругу читателей: ученым, экспертам, дипломатам, журналистам, студентам и аспирантам, а также всем интересующимся Индией.

*Ответственные редакторы*

**Часть I**

**ИНДИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ:  
ПАРАДИГМЫ РАЗВИТИЯ**



## ЕДИНСТВО ИНДИИ КАК КЛЮЧЕВАЯ ЗАДАЧА ГОСУДАРСТВА

**Ф.Н. Юрлов**

Институт востоковедения РАН, Москва  
efbelbars@mail.ru

**Резюме.** После раздела Индии в 1947 г. тема единства страны стала ключевой в ее внутренней и внешней политике. Первым главным шагом на пути создания единой независимой Индии стало принятие конституции страны. Особенно остро проблема единства Индии проявилась во время Второй мировой войны, которая оказала решающее влияние на борьбу ее народов за освобождение. Одним из основных итогов развития независимой Индии стало ее укрепление как целостного, единого федеративного государства. Однако в ходе развития страны появились новые проблемы, которые требуют решения как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе.

**Ключевые слова:** независимость, единство, целостность, конституция, федеративное государство

## UNITY OF INDIA AS THE MAIN OBJECTIVE OF THE STATE

**F.N. Yurlov**

Institute of Oriental Studies RAS, Moscow  
efbelbars@mail.ru

**Summary.** Since the Partition of 1947, the unity and integrity of India have become the main objectives of its internal and foreign policy. The first and foremost step in creation of an independent and united India was the adoption of its constitution. The problem of the unity of the country had become very acute during World War II, which decisively influenced the struggle of the Indian peoples for national liberation. One of the main achievements of independent India was the creation of a united and integrated federal state. However, in the course of India's development, the country faced new problems, which demanded solution.

**Key words:** independence, unity, integrity, constitution, federal state

Раздел Индии в 1947 г. и связанные с ним огромные жертвы надолго отпечатались в памяти индийцев. Тема единства страны стала ключевой во внутренней и внешней политике Индии. Махатма Ганди, Джавахарлал Неру, Валлабхаи Патель, Раджендра Прасад и другие крупные государственные и политические деятели настоя-

чиво выступали против раздела. Но британские колониальные власти с их мощным государственным аппаратом настояли на своем плане — раздел состоялся.

Первым главным шагом на пути создания единой независимой Индии стало принятие конституции страны. Проблема ее единства и целостности в многоконфессиональном, полиэтническом обществе была и остается одной из наиболее сложных. В Конституции Индии говорится об обеспечении единства нации: в основе всех действий государства в начальный период и последующие десятилетия лежит концепция его единства. Тема единства и целостности Индии постоянно возникала в ходе ее развития. Именно в этом контексте рассматривались вопросы ее прошлого и будущего. В 1947 г. Индия встретила будущее с огромным колониальным бременем прошлого и противоречивыми мечтами о будущем.

Многие западные историки, особенно британские, рассматривали историю Индии таким образом, как будто прошедшие тысячи лет были своеобразной подготовкой к грядущему британскому господству в ней. Джавахарлал Неру полагал, что неотложной задачей является устранение тех искажений истории, которые произошли в результате деятельности европейцев. Их подход базировался на том, что Европа является центром мира. Это влияло на их оценку истории азиатских стран.

Положение в Индии в первое десятилетие независимости давало основание говорить об угрозе распада страны на части. Так, влиятельная американская RAND Corporation заявила, что Индия может развалиться на 50 отдельных государств. Этот прогноз не оправдался. В том числе и потому, что в Индии были созданы условия, противостоявшие такому сценарию. В контексте внутренней политики проблемы распада Индии сегодня нет. Но вопрос укрепления единства этой федеративной страны продолжает оставаться актуальным.

Особенно остро проблема единства Индии проявилась во время Второй мировой войны, которая оказала решающее влияние на борьбу ее народов за освобождение. Третьего сентября 1939 г. Индия без согласия ее политических партий была объявлена британским правительством воюющей страной. Уже 14 сентября 1939 г. руководство Индийского национального конгресса (ИНК) выступило с заявлением, в котором осуждало фашизм и нацизм. Одновременно

подчеркивалось, что народ Индии имеет право на самоопределение. Конгресс требовал, чтобы Великобритания опубликовала декларацию о свободе Индии. Но получил отказ. Неру писал тогда, что колониальные власти хотели видеть в индийцах не друзей, а рабов, которые исполняли бы их приказания. Он говорил, что Индия была основой империи. Обладание ею и ее эксплуатация создавали силу и славу Великобритании, делали последнюю великой державой. В то время Индия была разделена на две основные части: собственно Британскую Индию, состоящую из 17 провинций, и около 600 княжеств. Обе части находились под фактическим управлением колониальных властей.

Стратегическое положение Индии и ее ресурсы сыграли важную роль в войне. Не случайно бывший министр иностранных дел Великобритании Джордж Керзон сказал, что Индия является центром защиты Британской империи. Во время Второй мировой войны в армию были призваны около 2,5 млн индийских солдат, которые приняли участие в боях в Африке, Бирме, Италии. Характерно, что индийские полки комплектовались по этническому и религиозному принципу — мусульманские, сикхские и индусские из так называемых военных, т. е. пригодных к воинской службе, каст, а также некоторых неприкасаемых каст, в том числе махаров. Это вело к разединению индийцев.

Планы Великобритании по управлению Индией во время войны предполагали создание Индийского Союза, который должен был представлять собой доминион, ассоциированный с другими доминионами Соединенного королевства. Сохранялась возможность выхода из него отдельных провинций и княжеств. Таким образом, продолжалась прежняя политика «разделяй и властвуй».

Конгресс выступил против этих предложений, в том числе статуса доминиона, отделения княжеств и создания Пакистана. В свою очередь, Хинду махасабха<sup>1</sup> также отвергла британские предложения. Она была против создания независимого Пакистана. Представители сикхов отклонили идею отделения Панджаба от Индийского Союза. Зарегистрированные касты (бывшие неприкасаемые) во главе с Б.Р. Амбедкаром заявили, что предложения британцев о разделе Индии не отвечают их интересам.

<sup>1</sup> Хинду махасабха (Великое собрание индусов) проводила индусскую общинную политику.

Со своей стороны, Мусульманская лига также выступила против предложения о создании Индийского Союза, полагая, что в этом случае образование отдельного мусульманского государства станет невозможным. В то же время она соглашалась с идеей возможного раздела Индии.

Хинду махасабха заявила о поддержке Великобритании в войне и призвала индусов рекрутироваться в англо-индийскую армию. Позже ее лидер Винаяк Дамодар Саваркар уточнил ее позицию: она поддержит требование Конгресса об уходе англичан из страны, если он возьмет на себя обязательство сохранить единство и неделимость Индии. На это Неру сказал, что если Мусульманская лига и Хинду махасабха готовы работать вместе с Конгрессом, чтобы сначала освободить Индию, то решение религиозно-общинной проблемы будет более легким.

А Махатма Ганди решительно настаивал: «Я хочу, чтобы мы получили свободу немедленно... Я говорю: ничего, кроме свободы». «Я даю вам короткую мантру. Вот она: “Сделай или умри”. Мы либо освободим Индию или умрем в попытке сделать это. Мы больше не будем жить в рабстве»<sup>2</sup>.

14 июля 1942 г. Конгресс принял предложенную Ганди резолюцию «Прочь из Индии!». За несколько дней до этого Ганди обратился к представителям мусульманской общины Индии, в том числе и к сторонникам Мусульманской лиги, с призывом присоединиться к движению «Прочь из Индии!». Но она отказалась от этого. В свою очередь, Валлабхай Патель обвинил англичан в том, что они подталкивают к гражданской войне.

Отметим, что британские власти вынашивали план раздела Индии на три доминиона, в том числе Бангластан. Но столкнулись с сопротивлением руководства Конгресса и отказались от него.

### **Борьба Махатмы Ганди за единство Индии в канун независимости**

В марте — июне 1946 г. в Индии находилась делегация правительства Великобритании (Миссия кабинета), которая предложила окончательный план будущего государственного устройства страны.

<sup>2</sup> Tendulkar D. G. Mahatma: Life of Mohandas Karamchand Gandhi, 1969. GOI. Vol. 8. P. 22, 23.

Предусматривалось создание Индийского Союза, включающего Британскую Индию и княжества, а также выборы Учредительного собрания для подготовки конституции страны. Миссия кабинета предложила разделить провинции на три группы: 1) провинции с индуcким большинством; 2) провинции с мусульманским большинством; 3) отдельно — провинции с мусульманским большинством (Бенгалия и Ассам). Провинциям предоставлялось право выхода из Индийского Союза после подготовки их конституций и первых выборов на этой основе. Ганди выступил против этого плана и потребовал вывода британских вооруженных сил из Индии. Он заявил, что Великобритания должна «оставить Индию Богу»<sup>3</sup>.

На это вице-король Индии Уэйвелл писал королю Георгу VI, что Ганди продолжает сохранять большое влияние. Он сосредоточен на одной цели, от которой не отступал в течение 40 лет — устранение «ненавистного британского влияния в Индии»<sup>4</sup>.

В свою очередь, лидер Мусульманской лиги М.А. Джинна потребовал создания Пакистана. Он заявил, что с этой целью по всей стране будет проведен «день прямых действий», который состоялся 16 августа 1946 г. В Калькутте это сопровождалось индуcско-мусульманскими столкновениями, убийствами, поджогами, грабежами. Правительство Бенгалии во главе с Х.Ш. Сухраварди объявило этот день праздником. Полиция бездействовала. Число убитых составило около 5000 человек. 16000 — было ранено, 10000 — остались без крова. «Великая калькуттская резня» перекинулась на сельские районы Бенгалии. Затем межобщинные столкновения распространились на Бихар, Гуджарат, ряд городов Соединенных провинций.

В начале ноября 1946 г. Ганди выехал в Бенгалию — в дистрикт Наокхали, где шли ожесточенные межобщинные столкновения. В этом районе проживало 2,5 млн человек, из них 80% — мусульмане. Ганди удалось успокоить людей. Индусы и мусульмане стали устраивать совместные трапезы. В одной из них участвовало около пяти тысяч индусов, мусульман и неприкасаемых. Ганди оставался в этом дистрикте шесть недель. За это время он пешком обошел

<sup>3</sup> Wolpert St. The New History of India. New York: Oxford University Press, 2000. P. 335.

<sup>4</sup> Field Marshal Viscount Wavell to H.M. King George VI. Simla, 8 July 1946 // TOP. Vol. VII, Appendix. P. 1091–1095.

47 деревень, призывая к миру и ненасилию. Он считал это паломничеством ради искупления греха. Индусско-мусульманские столкновения в Ноакхали случились, по его мнению, потому, что ему не удалось излечить людей путем ненасилия. Ганди писал в этой связи: «Эта моя миссия — самая трудная и сложная в моей жизни... Я готов к любой случайности. Призыв “Сделай или умри!” должен быть испытан здесь. “Сделай” означает, что индусы и мусульмане должны научиться жить вместе в мире и дружбе. Иначе мне следует умереть, в попытке добиться этого»<sup>5</sup>.

В марте 1947 г. Ганди направился в Бихар, где также посетил десятки деревень. Его усилия не прошли даром. Простые люди верили ему, и это способствовало снижению напряженности в обществе. Вместе с тем в других провинциях межобщинные столкновения все более разрастались.

В это же время на встречах с вице-королем Индии Ганди требовал принять меры по устранению напряженности между мусульманами и индусами. Он даже предложил ради сохранения единства Индии дать М.А. Джинне возможность сформировать правительство из членов Мусульманской лиги. Однако руководство Конгресса не поддержало его.

После этого Ганди фактически отошел от непосредственного участия в обсуждении политических вопросов с англичанами, не желая связывать себя с последующими событиями, которые привели к разделу страны.

В создавшейся ситуации руководство Конгресса вынуждено было дать согласие на раздел страны, но только при условии раздела Бенгалии и Панджаба на мусульманские и немусульманские части. Это вызвало неоднозначную реакцию в Бенгалии. Часть местных конгрессистов под влиянием Ганди заявляла о необходимости сохранить культурное и языковое единство этой провинции. Однако Хинду махасабха во главе с влиятельным политическим деятелем Шьямой Прасадом Мукерджи настойчиво вела дело к разделу Бенгалии на две почти равные части — индусскую и мусульманскую.

Ганди встретил новость о разделе Индии с большой горечью, считая его фатальным. Вместе с тем он говорил, что, принимая

<sup>5</sup> Fischer L. The Life of Mahatma Gandhi. L.: Jonnathan Cape, 1951. P. 574—585.

план раздела, Рабочий комитет Конгресса подчинился не силе оружия, а силе обстоятельств. Особенно жестко Ганди выступил против идеи независимости княжеств.

Накануне провозглашения независимости Индии в Калькутте начались массовые межобщинные столкновения. Город жил предчувствием трагедии. 9 августа туда приехал Ганди. Ему удалось остановить кровопролитие.

14 августа, накануне Дня независимости Индии, Ганди сделал следующее заявление: «С завтрашнего дня мы освободимся от гнета британского правления. Сегодня в полночь Индия будет разделена. Поэтому завтра будет днем радости и днем печали. Все это накладывает на нас огромный груз ответственности... Давайте позволим всем мусульманам, которые были вынуждены покинуть свои дома, вернуться обратно. Если два миллиона индусов и мусульман обнажат кинжалы друг против друга в Калькутте, с каким лицом я поеду в Ноакхали отстаивать там интересы индусов и мусульман? Если пламя общинной резни охватит всю страну, как сможет выжить наша только что родившаяся свобода?»<sup>6</sup>.

В ночь с 14 на 15 августа 1947 г. Неру выступил перед Учредительным собранием. Он заявил: «Много лет назад мы встретились с судьбой, теперь настало время выполнить наши обещания... Наше будущее будет непростым и нелегким. Служение Индии означает служение миллионам людей, которые страдают. Оно означает ликвидацию нищеты и невежества, болезней, неравенства возможностей»<sup>7</sup>.

В этой речи Неру особо отметил роль Махатмы Ганди в борьбе за независимость. Он заявил: «В этот день наши первые мысли обращены к архитектору нашей свободы, Отцу нашей нации, который воплотил в себе давний дух свободы Индии, высоко поднял факел свободы и осветил окружающую нас темноту. Мы часто были его недостойными последователями, заблуждались и отступали от его идей. Но мы, и не только мы, а все последующие поколения будут помнить его послание и нести в своих сердцах образ этого великого сына Индии, великого в своей вере, силе, мужестве и смиренности...

<sup>6</sup> Pyarelal Nayyar. Mahatma Gandhi: The Last Phase. Ahmedabad. 1958. Vol. 2. P. 368.

<sup>7</sup> Congress Varnika // Official Journal of the AICC (I). December 1985. Vol. 2. # 12. P. 105.

Мы никогда не позволим погасить этот факел свободы, какими бы сильными не были штормы и ураганы»<sup>8</sup>.

В то время как в Пенджабе сотни тысяч людей были убиты в межобщинных столкновениях и миллионы покинули свои дома, чтобы спасти свою жизнь, Бенгалия и Калькутта избежали этой участи. В этой связи последний вице-король Индии Маунтбэттен написал Ганди: «В Пенджабе, несмотря на присутствие 55 тыс. солдат, произошли огромные волнения. В Бенгалии армия состояла только из одного человека, и там не было волнений... Разрешите мне выразить восхищение этой армией». Один из руководителей Конгресса Ч. Раджагопалачари сказал тогда: «Ганди добился многого, но ничто не было столь замечательным, как его победа над злом в Калькутте»<sup>9</sup>.

Так Индия подошла к порогу независимости через море страданий, связанных с разделом страны. Индийская империя была разделена на Республику Индия и Исламскую Республику Пакистан.

В конце августа 1947 г. в Калькутте вновь начались столкновения между индусами и мусульманами. И снова туда поехал Ганди. 2 сентября он начал голодовку протеста против межобщинного безумия. 4 сентября лидеры этих общин подписали клятву, что они остановят столкновения. Только после этого Ганди прервал голодовку с намерением выехать в Пенджаб, чтобы умиротворить и там враждующих людей. Но по пути он остановился в Дели, где также начались новые массовые религиозно-общинные столкновения, сопровождавшиеся большими жертвами.

В условиях огромного напряжения и неопределенности в стране и обществе в руководстве Конгресса стали проявляться признаки серьезных противоречий и даже раскола. И прежде всего между Неру и Пателем. Последний считал, что либеральное отношение Неру к мусульманам вредно для страны, так как оно могло подорвать ее национальную безопасность. Он также не разделял негативного мнения Неру о Раштрия сваямсевак сангхе (Союзе добровольных служителей государства — РСС), члены которого, по мнению Пателя, были «патриотами, любящими свою страну». В день провозглашения независимости Индии РСС объявил о трауре «в связи с разрушением священной неделимости Бхарат-маты

<sup>8</sup> Congress Varnika. P. 109.

<sup>9</sup> Tendulkar D. G. Mahatma. Vol. 8. P. 111.

(Матери-Индии)». Еще раньше в первом номере его еженедельника «Organiser», 3 июля 1947 г., была опубликована статья Ш.П. Мукерджи «Индусы никогда не примирятся с разделом Индии»<sup>10</sup>.

Многие в руководстве Конгресса стали обсуждать вопрос о возможности его раскола на две части — правую — под руководством Пателя, и левую — во главе с Неру. Однако оба лидера партии — и Неру, и Патель — признавали, что они чаще дополняют друг друга, чем противостоят. Большую роль в смягчении разногласий между ними сыграл Ганди. 11 января 1948 г. он заявил, что лучше «распустить» Конгресс, который стал «местом коррупции» и «властного политиканства». Он также требовал, чтобы правительство Индии передало причитавшиеся Пакистану 550 млн рупий (около 30 млн фунтов стерлингов). Оно не делало этого в связи с конфликтом по вопросу о Кашмире. Но когда Неру и Патель вместе посетили Ганди, этот вопрос был решен в пользу передачи денег<sup>11</sup> (тогда же произошло и сближение позиций Неру и Пателя по другим проблемам).

13 января Ганди объявил голодовку в знак протеста против религиозно-общинных столкновений в Панджабе. Хотя Неру, Патель и другие члены правительства, собравшиеся у постели Ганди, настоятельно просили его прекратить голодовку, он продолжал голодать до тех пор, пока 18 января представители индусской и сикхской общин не заверили, что жизнь и имущество мусульман, их религиозные святыни будут сохранены. Неру тут же сообщил об этом Ганди, и он прекратил голодовку.

Через два дня во время очередной коллективной молитвы возле дома Бирлы в Дели, где Ганди жил последние пять месяцев, взорвалась бомба. Он не пострадал, но при этом сказал: «Если бы кто-то выстрелил в меня в упор, и я встретил бы его пулю с улыбкой, повторяя имя бога Рамы в моем сердце, то заслужил бы поздравления». Патель настаивал на предоставлении Ганди охраны. Тот отказался, говоря: «Бог — единственный мой защитник»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Baxter C. The Jana Sangh. A Biography of an Indian Political Party. University of Pennsylvania Press, 1969. P. 37.

<sup>11</sup> Von Tunzelmann Alex. Indian Summer. The Secret History of the End of an Empire. Henry Holt and Company. New York, 1977. P. 265, 266.

<sup>12</sup> Birla G. D. In the Shadow of the Mahatma. A Personal Memoir. Orient Longmans Ltd. Delhi, [б. г.]. P. 324–325.

На другой молитве Ганди обратился к собравшимся сотням людей со словами: «Сегодня 26 января, в День Республики Индия, у нас есть право отпраздновать надежду на то, что худшее позади. Что мы на пути к тому, чтобы показать самому угнетенному в любой деревне, что это означает его освобождение от рабства... что он является солью земли. Что это означает равенство всех классов и вероисповеданий. Пусть трудовые люди осознают свое достоинство и силу. У капитала нет ни того ни другого в сравнении с простыми людьми труда»<sup>13</sup>.

30 января Ганди, как всегда, отправился на вечернюю молитву в саду дома Бирлы, где собралось около 500 человек. Ганди продвигался в людском коридоре почтительно склонившихся людей. В это время из толпы выступил молодой человек, сложил руки в традиционном индусском приветствии и выстрелил в грудь Ганди три раза из пистолета Беретта. Ганди успел только произнести «О Рама». Почти сразу среди собравшихся нашелся врач. Но он уже был не нужен. Мохандас Карамчанд Ганди был мертв.

После смерти Ганди Неру обратился к нации по радио со словами: «Свет ушел из нашей жизни. Но я не прав, так как тот свет, который освещал нашу страну, не был обычным светом... И через тысячу лет мы будем видеть его в Индии и во всем мире, поскольку он представляет собой живую, вечную истину. Он напоминает нам о правильном пути, предохраняет нас от ошибок и ведет нашу древнюю страну к свободе. Индийцы, — продолжал Неру, — должны избавиться от яда, который разлился среди них и привел к смерти Ганди. Они должны отринуть насилие и объединиться»<sup>14</sup>.

### **Федеративное устройство Индии и отношения между Центром и штатами**

Индия находится в ряду тех стран, которые на основе своего исторического опыта создали социально-экономические и политические инструменты, помогающие решить сложные проблемы в этой многоконфессиональной, полиэтнической стране.

<sup>13</sup> Tendulkar D. G. Mahatma. Vol. 8. P. 279.

<sup>14</sup> Nehru's broadcast, 30 January, 1948 // SWJN. Vol. 5. P. 35–36; Tendulkar D. G. Mahatma. Vol. 8. P. 288.

Среди них особое место занимают правила и границы в отношениях между центром и штатами. В этом смысле Конституция Индии во многом уникальна. Она определяет полномочия и ответственность центра и штатов. В ведении центра находятся важнейшие сферы жизни страны, ее внутренней и внешней политики, финансов, судопроизводства и другие. Среди подотчетных штатам вопросов — поддержание общественного порядка, включая использование местной полиции, здравоохранение, средства связи, сельское хозяйство, землепользование, водоснабжение. В совместных полномочиях центра и штатов находятся вопросы, связанные с исполнением уголовного законодательства, безопасности государства, высшим образованием, электроснабжением и многие другие. Конечно, само разделение полномочий между центром и штатами не решает все проблемы, возникающие в реальной жизни, но предоставляет возможность диалога между ними.

Одним из важнейших вопросов, которые обеспечивают единство и целостность страны, является сохранение и укрепление федеративного устройства Индии. В этой связи особое значение имеет положение конституции об официальном языке Союза и региональных языков штатов. Языковые проблемы в Индии были и до сих пор остаются острыми и требуют исключительно осторожного и внимательного подхода к их решению.

Конституция Индии объявила официальным языком Союза хинди в письме деванагари. Английский язык продолжает использоваться для официальных целей Союза. Президент Индии может разрешить применение языка хинди в этих же целях в дополнение к английскому языку (статьи 343—351).

Важный момент: президент своим приказом учреждает комиссию, в обязанность которой входит предоставление ему рекомендаций относительно более широкого применения языка хинди и ограничения применения английского языка. Эти рекомендации должны учитывать интересы культурного и научного развития Индии, а также интересы лиц, проживающих в нехиндиязычных районах.

Законодательные собрания штатов могут принять любой из языков, употребляемых в штате, или язык хинди в качестве языка или языков, которые должны применяться для официальных целей

штата. Язык, который является официальным языком Союза, служит в качестве официального языка в сношениях между штатами, а также между штатами и Союзом (статья 346).

Еще одно существенное обстоятельство. Все производство в Верховном суде Индии и всех Высоких судах штатов, все законопроекты, акты, указы, приказы, правила должны быть на английском языке (статья 348).

Принципиально важным является и то, что все жалобы о нарушениях прав отдельных лиц любому должностному лицу или власти Союза, или Штата, могут быть на любом языке, употребляемом в Союзе или Штате. На октябрь 2008 г. таких языков было 22<sup>15</sup>.

И наконец, в конституции содержится директива о развитии языка хинди. В ней Союз обязан содействовать распространению языка хинди, развивать его, чтобы он мог стать средством выражения для всех составных элементов сложной культуры Индии, и обеспечить его обогащение путем усвоения, не нарушая при этом духа языка, форм, стиля и выражений, употребляемых в языке хиндустани, а также в других языках Индии и заимствования во всех случаях, когда это необходимо или желательно, слов, прежде всего из санскрита, а затем уже из других языков (статья 351).

Как видим, Конституция Индии предоставляет достаточно широкие возможности для развития национального языка. А это, в свою очередь, возникло в ходе исторического развития Индии, особенно в результате национальной борьбы за освобождение от британского господства.

В индийском полиэтническом обществе проблема отношений и взаимодействия разных этносов и языков была и остается одной из наиболее сложных. Этот вопрос обсуждался на разных форумах. В дискуссии участвовали Ганди, Неру, Патель и другие деятели Конгресса. Было предложено рассмотреть несколько языков в качестве общего языка для страны: английского, хинди, хиндустани, урду, бенгали, телугу и санскрита.

По мере социально-экономического развития штатов принимались поправки к конституции о включении в их число и других языков. На конференции по вопросам единства Индии в 1961 г. под председательством Неру отмечалось, что реорганизация штатов

<sup>15</sup> Приложение восьмое (статьи 341 (1), 344 и 351); Seminar 590. October 2008. P. 37.

по языковому принципу привела к стабилизации положения в регионах и способствовала укреплению единства страны<sup>16</sup>.

Одним из основных итогов развития независимой Индии на ее первом этапе стало укрепление страны как целостного, единого государства. Однако в стране действовали партии и группировки, которые были противниками его строительства на федеративной основе. Представители Хинду махасабхи возражали против того, чтобы штатам были даны сколько-нибудь значительные полномочия, поскольку это может повлечь за собой «балканизацию» страны. Лидер Раштрия сваямсевак сангха М.С. Голвалкар писал (декабрь 1953 г.), что реорганизация на лингвистической основе приведет в конечном итоге к дезинтеграции Индии как самостоятельного государства<sup>17</sup>.

Консервативная партия Бхаратия джана сангх также отвергала реорганизацию штатов по языковому принципу. Она заявляла, что будет стремиться к изменению Конституции Индии с целью добиться унитарной формы правления. Против образования лингвистических штатов выступала и Народно-социалистическая партия во главе Дж.П. Нараяном, который ратовал за унитарное, централизованное государство<sup>18</sup>.

В 1950–1960-е годы главным для индийского государства было сохранение территориальной целостности и единства страны. Принятая в 1963 г. поправка к конституции подчеркнула, что любые действия, выступления, а также создание партий, организаций и ассоциаций, деятельность которых направлена на отделение от Союза, считаются антиконституционными.

И хотя опасность сепаратистских настроений и движений в Индии существовала с момента ее образования, ни одна из попыток отделения от Индии не увенчалась успехом. В случае возникновения угрозы единству страны центральные власти располагали целым набором конституционных мер для борьбы с ней.

Неру постоянно обращался к теме единства и целостности Индии. Именно в этом контексте он рассматривал вопросы ее про-

<sup>16</sup> Гхош, Аджой Кумар: статьи и речи. М., 1962. С. 296, 301.

<sup>17</sup> Golwalkar M.S. Bunch of Thoughts. — Bangalore: Jagrana Prakashan. 1966. P. 133–135, 212–214.

<sup>18</sup> Bharatiya Jana Sangh. Election Manifesto. New Delhi, 1957. P. 1; Janata. Bombay. 12.02.1956.

шлого и будущего. Неру говорил: «Я никогда не мог понять или принять разделения Индии на индусскую Индию и мусульманскую Индию. Это не научный подход. Получается, что все прошедшие тысячелетия индийской истории были своеобразной прелюдией к финальному превращению индийской истории в британское правление. В Индии, — продолжал он, — мы придерживаемся традиции. Но традиция, которая сковывает ум и тело человека, не может считаться хорошей. Индия во многом нуждается в том, чтобы вырабатывать новые идеи»<sup>19</sup>.

### **Ганди о национальном языке Индии**

Как известно, Махатма Ганди не был членом Учредительного собрания Индии, которое вырабатывало будущую конституцию страны, и не входил в состав комиссии по подготовке ее проекта. Но его роль в определении главных направлений, по которым развивалась Индия, была чрезвычайно важной. Это касается и такого ключевого вопроса, как выработка основ национального языка суверенной Индии. От этого во многом зависели единство и целостность страны.

Вопрос о единой, неделимой и целостной Индии появился в идеологической и политической практике задолго до провозглашения независимости страны. Еще в 1917 г. Ганди поставил вопрос о национальном языке. Тогда колониальные правители Индии заявляли, что английский язык уже стал национальным языком страны и может быть им в будущем. Более того, образованная часть индийского общества полагала, что без английского языка управление страной рухнет.

Ганди поставил прямой вопрос о том, какие требования следует предъявить национальному языку. Он считал, что этот язык должен быть несложным для изучения чиновниками правительства; служить средством взаимодействия в религиозной, экономической и политической сферах во всей стране; должен быть разговорным языком для большинства индийцев и быть доступным для изучения во всех частях Индии. При выборе национального языка временные или преходящие факторы не должны приниматься во внимание.

<sup>19</sup> Jawaharlal Nehru's Speeches. September 1957 — April 1963. Vol. IV. Delhi: Publication Division, GOI, August 1964. P. 175–176, 180–181.

По его мнению, английский язык не отвечал ни одному из этих требований<sup>20</sup>.

Поясняя свои идеи по этому вопросу, Ганди писал, что большую часть чиновников правительства даже в 1917 г. составляли индийцы и их число будет расти в будущем. Для них английский язык был более трудным, чем любой индийский язык. Общение между представителями разных религий при помощи английского языка нереально до тех пор, пока все индийцы не станут говорить на английском языке, а это невозможно.

Ганди считал, что существовавший в его время статус английского языка является временным. Необходимость в нем как в национальном языке крайне незначительна. А для нужд сохранения империи он, конечно, нужен. Но английский язык не может стать национальным языком Индии. Предоставить ему такое место — все равно, что ввести эсперанто.

«Какой язык отвечает указанным ранее требованиям?» — спрашивал Ганди. Это — хинди, на котором говорят индусы и мусульмане на севере Индии и который использует письмо деванагари или урду. Он ссылался на свой опыт, когда свободно общался с индусами и мусульманами, хотя его знание хинди было очень ограниченным. Главный вывод, к которому пришел Ганди — только хинди может стать национальным языком. Но следует тщательно изучить, каким образом достичь этой цели. Без предоставления хинди национального статуса, а провинциальным языкам — достойного места в жизни людей все разговоры о независимости Индии бесполезны<sup>21</sup>.

Ганди настойчиво продвигал свою идею о национальном языке. На различных конференциях и в частной переписке он постоянно возвращался к этой теме как решающей в строительстве независимой Индии. Он вновь и вновь подчеркивал, что даже после 150 лет британского правления английский язык не смог стать языком общения в Индии. Представляет интерес его обращение к опыту России. Он писал: «Даже до революции 1917 г. они решили, что все их учебники (включая научные книги) будут на русском языке. Это,

<sup>20</sup> Mahatma Gandhi. The Question of a National Language // Thoughts on National Language. Navajivan Publishing House. Ahmedabad-14. The Navajivan Trust, 1956. P. 3.

<sup>21</sup> Mahatma Gandhi. The Question of a National Language. P. 5, 6, 11, 13.

по существу, открыло движение к революции, которую возглавил Ленин... Россия достигла своего научного прогресса без английского языка»<sup>22</sup>.

Буквально за несколько дней до его гибели Ганди подтвердил свою мысль по вопросу о хиндустани как об общенациональном языке. Он вновь заявил: «...раболепие в отношении иностранного языка обеднило наши языки и во многом лишило миллионы индийцев нужных знаний в течение долгих лет». Ганди отмечал, что писал об этом на шестой день своей голодовки против индусско-мусульманских столкновений. Он рассматривал национальный язык как неотъемлемую часть единства Индии. Не случайно он спрашивал: «Найдется ли такой индиец, сердце которого не затрепещет при звуках известной песни выдающегося мусульманского поэта Икбала “Наша страна — лучшая в мире”»?<sup>23</sup>

### Вместо заключения

Реорганизация штатов в независимой Индии началась с изменения границ Ассамы (1951 г.) и Андхра (1953 г.). За этим последовали другие перемены. Крупная реорганизация штатов произошла в 1956 г. До этого в стране насчитывалось 13 штатов, включая Джамму и Кашмир, который имел особый статус. Он был единственным в Индии штатом, населенным преимущественно мусульманами. До принятия законов о реорганизации была проделана огромная работа юридического, историко-географического и культурно-языкового характера. В конституцию страны было внесено множество поправок<sup>24</sup>.

Тогда в стране насчитывалось 25 штатов и 9 союзных территорий. Позже в результате реорганизаций были образованы новые штаты — Уттаркханд, Джаркханд и Чхаттисгарх. Реорганизация штатов не была одномоментной и далеко не безболезненной. Ей нередко предшествовали длительные выступления культурно-языковых и племенных групп населения за их самостоятельность.

Последняя из реорганизаций произошла в 2019 г. в штате Джамму и Кашмир, когда центральное правительство Националь-

<sup>22</sup> Ibid. P. 53, 201; Harijan. April 3, 1937; Harijan. August 25, 1946.

<sup>23</sup> Mahatma Gandhi. The Question of a National Language. P. 186; Harijansewak, January 25, 1948.

<sup>24</sup> Constitution, First Schedule (Articles 1–4). P. 309–313.

ного демократического альянса во главе с БДП отменило статью 370 об особом статусе этого штата и преобразовало его в две союзные территории, управляемые из Центра. Это вызвало серьезную оппозицию как в Кашмире, так и в ряде других районов Индии. Отметим, что проблемы единства и целостности Индии имеют и внешние аспекты, так как затрагивают интересы соседних стран — Китая и Пакистана.

И тем не менее территориальные преобразования в Индии в целом способствовали укреплению федеративной структуры государства. Поскольку они решали ряд коренных вопросов, связанных с культурной и языковой идентичностью народов. Однако в ходе развития страны появляются новые проблемы, которые требуют решения как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе.

26 ноября 2020 г., в день принятия Конституции Индии Учредительным собранием 71 год тому назад, Министерство социальной справедливости организовало в стране коллективное чтение преамбулы конституции. Это рассматривалось как составная часть многочисленных мероприятий, таких как вебинары, выставки, соревнования по пропаганде ценностей и принципов, гарантированных конституцией, в том числе таких, как социальная справедливость, свобода мысли, а также братство, обеспечивающее достоинство личности, единство и целостность нации. Публичное чтение преамбулы возглавил президент Индии Рам Натх Ковинд.

## РЕЛИГИЯ И ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ ИНДИИ

**Арчана Упадхьяя**

Университет им. Джавахарлала Неру, Нью-Дели, Индия;  
archanaupadhyay.jnu@gmail.com.

**Резюме.** Хотя в Индии нет признанной государственной религии, ее присутствие в социальной и политической жизни индийского государства очень заметно. Религиозная идентичность занимает центральное место в социальном и индивидуальном опыте населения в целом, поэтому роль религии в формировании курса индийской политики, а также в политическом выборе ее народа резко выделяется. Пример индийской демократии показывает, что наиболее значимым эффектом социальной силы религии является ее потенциал для увеличения политических возможностей. Следовательно, динамика электоральной политики вынуждает политические партии мобилизовать людей вокруг идентичности сообщества, включая религиозную идентичность. В статье широко исследуется контекст индийского варианта секуляризма и взаимоотношение религии и политики в Индии. Как принцип секуляризма действует в стране, где религия является важным аспектом общественной жизни, а также мощным инструментом политической мобилизации? В этом исследовании делается попытка ответить на этот значимый вопрос.

**Ключевые слова:** религия, политика, секуляризм, Конституция Индии, демократия, идентичность

## RELIGION AND POLITICS IN CONTEMPORARY INDIA

**Archana Upadhyay**

Jawaharlal Nehru University, New Delhi, India;  
archanaupadhyay.jnu@gmail.com

**Summary.** Though India does not have a recognized state religion, the presence of religion in the social and political life of the Indian nation is remarkably visible. With religious identity being central to the social and individual experiences of the population at large, the role of religion in shaping the course of Indian politics and also the political choices of its people, strikingly stands out. The working of Indian democracy reveals that the most salient effect of the social power of religion is its potential to augment political capabilities. Consequently, the dynamics of electoral politics compels political parties to mobilize people around community identities, including the religious identity. The paper broadly explores the context of the Indian

variant of secularism and the dynamics of religion and politics in India. How has the principle of secularism operated in a country where religion is an important aspect of social life and also a powerful tool for political mobilization? This essay attempts to address this key question.

**Key words:** religion, politics, secularism, Indian Constitution, democracy, identity

## Introduction

Though India is one of the few countries in the world that does not have a recognized state religion, the presence of religion in the social and political life of the Indian nation is too profound to go unnoticed. With religious identity being central to the social and individual experiences of the population at large, the role of religion in shaping the course of Indian politics and the political choices of its people, strikingly stands out. The working of Indian democracy in the last seven decades, adequately reveals that the most powerful aspect of the social power of religion lies in its capacity to consolidate political capabilities. This is particularly so in the political arena, where the dynamics of electoral politics compels political parties to mobilize people around different identities, including the religious identity. And given the fact that religious identity has remained a consistent element in human society, its relevance and impact remain unparalleled. Significantly, the relationship between religion and politics in India has to be understood within the distinct flavour of Indian secularism that does not represent the 'separation' of religion from the state. Within this context, it is also very revealing that religious identities are not necessarily homogenous in their ideological, social and political outlook. Clearly, there are multiple identities within the umbrella of religion that moulds individual lives, social interactions and also political orientations. Within the larger political landscape of the country, each of these engagements, not only shapes the choice of individual politics but also impacts the patterns of interest articulation and political mobilization.

The essay has broadly touched upon the relationship between religion and politics in India and its implications for Indian democracy. The key questions explored include: (i) How did the founding fathers of the Indian Constitution envisage the relationship between religion and politics?; (ii) How is secularism understood in the Indian context?; (iii) How

has religion shaped and determined the course of Indian politics; and (iv) How has the principle of secularism operated in a country where religion is an important aspect of social life and also a powerful tool for political mobilization?

### Locating Religion in the Indian Political Discourse

The presence of religion in the social and political life of the Indian nation is too visible to be ignored, notwithstanding the fact that India does not have a recognized state religion. The working of Indian democracy in the over seven decades of India's independence, abundantly reveals that religious identity has been central to the social and individual experiences of the Indian people. Considering the propensity of the social power of religion to transform into political capabilities in the electoral arena, political parties in India have been quick to tap into this very potent source of power.

Among the post-colonial societies in South Asia, India's constitutional journey has been unique. Unlike some countries in her immediate neighbourhood, independent India self-consciously pursued the ideals of liberal democracy, the foundations of which are based on the principles of legal equality, universal adult franchise, an elected representative form of government and most significantly the ideal of secularism. The term secularism, however, was not initially used in the Constitution of India when it was first adopted on 26 January 1950. It was added to its Preamble by the 42nd Amendment in the year 1976. Prior to it, in the landmark *Keshavananda vs State of Kerala* 1973 judgement, the Supreme Court of India declared secularism as an integral part of the Constitution's 'basic structure' along with four other distinct components namely the supremacy of the Constitution, the republican and democratic disposition of the government, the separation of powers and the federal character of the government<sup>1</sup>.

How was the relationship between religion and politics envisaged by the founding fathers of the Indian Constitution? Clearly, the issue of religion and minority rights hugely dominated the deliberations in the

<sup>1</sup> In the landmark *Kesavananda Bharati vs State of Kerala* judgement, delivered on 24 April 1973, the Supreme Court of India ruled that the «the basic structure or essential features of the Constitution» could not be amended by the Parliament. This judgement imposed an inherent and implied limitation on the amending power of Parliament. It is noteworthy that the basic structure doctrine occupies a hallowed position in India's constitutional history.

Constituent Assembly<sup>2</sup>. In this regard, it is noteworthy that members from different religious communities participated in these discussions, particularly in the deliberations centring around the rights of citizens. As a result, the notion of secularism incorporated into the Indian Constitution acquired a different and unique interpretation imbibing the notions of *sarva dharma sambhavna* (goodwill towards all faith), *dharma nirpekshata* (religious neutrality) and also the Gandhian idea of *vasudeva kudumbakam* (universal brotherhood). Secularism, thus surfaced as a commitment to the ideal of religious non-discrimination. As a principle, it was actualized by the Constitution in two ways: (i) First through an implicit agreement that the state would not establish any religion as the official religion; and (ii) Second by granting equal religious and political liberty to all religious communities. While the first point complied with the dominant Western conception of secularism, the second ascribed Indian secularism with a uniquely indigenous content. The distinctness, thus attributed, is primarily based on the understanding that the substance of secularism is plural in its practice and therefore bears the imprint of local conditions. This in other words implies, that secularism being a situated term, the connotations of secular governance is dependent on the circumstances where it is situated<sup>3</sup>.

In the Indian context, secularism has not translated into the eclipse of religion from the public space. Rather it takes the form of «principled distance» that includes non-establishment, but clearly stops short of strictly separating religion and the state<sup>4</sup>. In this regard, the constitutional position is based «on the claim that religion is not simply a private or a personal matter: it has a public dimension and the state needs to take cognisance of that... to facilitate the observance of these practices»<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Bajpai, Rochana (2000). Constituent Assembly Debates and Minority Rights. *Economic and Political Weekly* 35 (21–22): 1837–1845.

<sup>3</sup> Frankel, Francine R. (2002). Introduction. In *Transforming India: Social and Political Dynamics of Democracy*. Ed. by Francine R. Frankel, Zoya Hasan, Rajeev Bhargava and Balveer Arora. New Delhi: Oxford University Press; Kaviraj, Sudipta (2002). Democracy and Social Inequality. In *Transforming India: Social and Political Dynamics of Democracy*. Eds by Francine R. Frankel, Zoya Hasan, Rajeev Bhargava and Balveer Arora. New Delhi: Oxford University Press.

<sup>4</sup> Bhargava, Rajeev (2005). India's Secular Constitution. In *India's Living Constitution: Ideas, Practices, Controversies*. Eds. by Zoya Hasan, E. Sridharan and R. Sudarshan. London: Anthem Press. P. 105–133.

<sup>5</sup> Mahajan, Gurpreet (2008). Religion and the Indian Constitution: Questions of Separation and Equality. In *Politics and Ethics of the Indian Constitution*. Ed. by Rajiv Bhargava. New Delhi: Oxford University Press. P. 304.

In other words, rather than relegating religion to the private domain, the Indian Constitution has recognised the presence of many religious communities with distinct moral and social codes and ways of life. This is a clear acknowledgement of the «deeply and intensely religious psyche of the people of India» based on the assumption that by and large «all citizens of India practice religion»<sup>6</sup>. Indian secularism, as authoritatively argued by some, is thus «a discourse to reconstruct the political space so that religion and the state can co-exist»<sup>7</sup>.

The recognition of this reality has entailed the extension of three sets of fundamental rights to all religious communities. Article 25 of the Constitution has granted to each individual, the right to «profess, propagate and practice» their faith. By implication, this right extends to each community. This constitutional right is very significant because religion in India, is public and practice oriented. Most religious practices are collective in nature and performed outdoors, in public spaces in the form of processions through the streets and lanes of cities and towns. On special occasions, some of these practices take the form of congregations on the banks of rivers, for the performance of the ritualistic holy dip and other activities that may span for days and weeks on a stretch. As these activities invariably involve large gatherings and the state is expected to be proactive in arranging the necessary logistics, which also includes the maintenance of law and order. In addition, Article 26 of the Constitution gives all religious communities the right to «establish and maintain institutions for religious and charitable purposes». There are several examples of such institutions run by different religious communities, such as the Arya Samaj, the Rama Krishna Mission, the Society of Jesus, the Shiromani Gurudwara Prabandak Committee etc., to name a few. These institutions are actively engaged in charitable and welfare activities across the country.

It is noteworthy that the constitutional structure in India operates with the belief that religion is a constitutive element of individual iden-

<sup>6</sup> Bhagwati, P.N. (2005). Religion and Secularism Under the Indian Constitution. In *Religion and Law in Independent India*, 2nd ed. Ed. by Robert D. Baird. New Delhi: Manohar. P. 38; Coward, Harold G. (2005). India's Constitution and Traditional Presuppositions Regarding Human Nature. In *Religion and Law in Independent India*, 2d ed. Ed. by Robert D. Baird. New Delhi: Manohar. P. 65.

<sup>7</sup> Yildirim, Seval. (2004). Expanding Secularism's Scope: An Indian Case Study. *American Journal of Comparative Law* 52(4): 903. Bhargava, Rajeev (2005). India's Secular Constitution. In *India's Living Constitution: Ideas, Practices, Controversies*. Eds. by Zoya Hasan, E. Sridharan and R. Sudarshan. London: Anthem Press. P. 105–133.

tity and hence an important marker of personal identity. Consequently, religion inevitably enters the public arena and therefore people, including those in public life, rarely mute their religious identity. Neither is there any expectation for them to do so. Resulting from this premise, is an open acknowledgment of the pervasiveness of both religion and religious differences in the society at large. There is also an acceptance that due to the uncontrollable nature of religiosity prevailing in the society «both the Indian state, and by implication Indian courts do not have the luxury of imposing external regulation on religions»<sup>8</sup>. In practice, this acceptance gets manifested in different ways. At the immediate level, religious symbols and markers of religious identity have been accorded acceptance. This is particularly evident in the rights extended to religious communities to wear specific elements of their dress code in public spaces, including in the workplace. For instance, members of the Sikh community are permitted to wear their special turbans and also carry *kirpans* (a sharp knife) as a sacred symbol of their faith. Besides, exceptions have also been made in regard to the wearing of turbans and the beard in the Indian Defence forces. Religious practices such as rendering collective prayers or *Namaaz* in public areas, organizing and participating in public processions and the use of public property for hosting religious functions is also permitted.

The most remarkable aspect of religious liberty as provided by the Constitution is the right extended to communities to set up their own educational institutions. Article 29 and 30 of the Constitution gives all minorities, both religious and linguistic minorities, to «establish and administer educational institutions of their choice». They are also eligible to receive financial and other support from the state. Most importantly, they can even impart religious education in the institutions they administer. This is significant because state-run educational institutions are prohibited from imparting religious education<sup>9</sup>. Most significantly, the Indian state has also recognised the presence of plural and diverse community specific personal laws. The authority of the religious insti-

<sup>8</sup> Mehta, Pratap, Bhanu. (2005). Reason, Tradition, Authority, Religion and the Indian State. In *Men's Laws, Women's Lives: A Constitutional Perspective on Religion and the Indian State*. Ed. by Indira Jaising. Delhi: Women Unlimited. P. 66.

<sup>9</sup> Mahajan, Gurpreet. (1998). *Identities and Rights: Aspects of Liberal Democracy in India*. Delhi: Oxford University Press; Mahajan, Gurpreet. (2008). Religion and the Indian Constitution: Questions of Separation and Equality. In *Politics and Ethics of the Indian Constitution*. Ed. by Rajiv Bhargava. New Delhi: Oxford University Press. P. 297–310.

tutions involved in the enunciation and interpretation of these codes is also recognised<sup>10</sup>. The idea clearly is to offer safeguards to religious minorities against cultural assimilation by securing their rights to carry on with their culture specific religious practices.

However, while guaranteeing the right to religious practice, the framers of the Constitution were also mindful of the reality that if left to itself, religion could in its own subtle and not so subtle ways «relegate large sections of humanity to the sub-human status of untouchability and inferiority»<sup>11</sup>. This is particularly significant in the context of the exiting community practices that have excluded and discriminated against sections within the same community, particularly women and vulnerable caste groups. Thus, there is this clear understanding that the «social consequences of not intervening in religion can be monumental»<sup>12</sup>. The Constitution, therefore, has allowed the state to intervene and legislate to ensure equality and fair treatment for the vulnerable social groups in the society. Constitutionally mandated affirmative action, targeting socially and economically deprived sections in the population, are examples of state intervention in this regard. Reservation of seats in educational institutions and reservation of jobs in the public sector are the most visible examples of state driven initiatives for the promotion of social justice.

Reconciling the concerns of religious diversity with those of equality has been a major challenge for the Indian state and in this regard, the state has not hesitated to take pro-active postures when required. The objective clearly is to bring about reforms from within rather than doing away with religion. Thus, internal regulation through authoritative government pronouncements, laws and judicial decisions have been an important aspect of religion-state relations in India. For instance, Article 17 of the Constitution categorically states that 'untouchability' is an offence and its practice in any form is forbidden. Likewise, Article 25(2) empowers the Indian state to make any law «regulating or restricting any economic, financial, political or other secular activity which may be associated with religious practice». However,

<sup>10</sup> Religious personal laws are a system of concurrent personal laws that applies to members of the various communities in India. These codified community laws mainly pertain to matters such as marriage, divorce, inheritance, maintenance, adoption and custody of children.

<sup>11</sup> Bhagwati, P.N. (2005). Religion and Secularism Under the Indian Constitution. Op.cit. P. 43.

<sup>12</sup> Mehta, Pratap, Bhanu (2005). Op. cit.

it is also noteworthy that in some of the landmark judicial pronouncements in matters relating to religion, the courts have relied on religious texts such as the Bhagavad Gita, Vedas, Quran and Bible for determining the essential practices of the faith while pronouncing verdicts. Thus far from contradicting religious prescriptions, the court has actually upheld religious beliefs and practices. And in instances where decisions are not consonant with such texts, the courts have also reinterpreted the texts to bridge the gap<sup>13</sup>.

What particular emerges from the above discussion, is the precedence of the state in both civil and religious jurisdictions. Implicit in this is the assumption that the state is more progressive than the religious communities it seeks to govern. It also means that no aspect of the citizens' lives exists outside the purview of the state. There are several examples of community-specific reforms initiated by the state in regard to child marriage, the devadasi practice<sup>14</sup>, marriage and divorce laws and so on. There have also been instances when the state has undertaken the administration of religious institutions, especially Hindu temples and *maths* (institutions). Though critics maintain that the involvement of the state in this regard has been uneven, the fact remains that to a large extent, state interference or intervention itself is dependent on the notion of «principled distance»<sup>15</sup>.

### The Indian Secular Construct

Theoretically, the concept of secularism and secular governance has a uniquely Euro-American Christian historical trajectory that was primarily shaped by the 'wars on religion', the enlightenment induced rationalism inspired by the writings of Kant and Voltaire and the impact of the American and French revolutions<sup>16</sup>. On the contrary, the history

<sup>13</sup> Fuller, C.J. (1988). Hinduism and Scriptural Authority in Modern Indian Law, *Comparative Studies in Society and History*, 30. P. 234.

<sup>14</sup> The Jogini Abolition Act, outlawed the Devadasi system in 1988. This origin of this practice is traced to the 7th century and involved young girls being married off to the temple deity to serve as dancers and musicians. Mainly practiced in the Indian states of Tamil Nadu, Andhra Pradesh and parts of Western India, this practice provided religious sanction to the exploitation of women.

<sup>15</sup> Bhargava, Rajeev (2005). India's Secular Constitution. In *India's Living Constitution: Ideas, Practices, Controversies*. Eds. by Zoya Hasan, E. Sridharan and R. Sudarshan. London: Anthem Press. P. 117.

<sup>16</sup> Madan, T.N. (2006). Religion in the Modern World. In *Images of the World: Essays on Religion, Secularism and Culture*, New Delhi: Oxford University Press. P. 4.

of the Indian subcontinent has been fundamentally different and hence the Western notions of secular governance does not fit into the Indian understanding and practice of secularism. Indian secularism, has a distinct flavour of a kind that cannot be comprehended by the idea of separation of religion and the state. The historical evolution of the concept in the context of the Indian political and social experience have been powerful factors in shaping both the understanding and practice of the concept.

The question therefore is: How should the notion of secularism be understood in the Indian context? To answer this question, there are scholars who believe that the political structure of secularism is irrelevant and out of place in societies like India where religion is 'totalizing' in nature. According to them, as the framework of secularism has been inorganically imposed upon the social fabric of a society that is deeply religious in nature, the basic requirements of a secular polity is yet to take roots. These scholars have fundamentally associated secularism with the doctrine of rigid separation 'between religion and politics'. The Indian example, however, proves that secularism or a commitment to non-discrimination on religious grounds can be pursued in many different ways. Democracies rarely become secular merely by disestablishing religion. It is through the widening of the scope of individual liberty and by the removal of the legal basis to religion-based discrimination, that states become truly secular. This also means that if the situation so demands, the Indian state reserves the right to initiate social reforms and accordingly make laws that secure the dignity and welfare of the weaker sections of its population.

This clearly implies that in the Indian context, special social circumstances can warrant deviation from the generally accept norm of separation between state and religion. What particularly stands out from this discussion, is that in multi-religious societies such as in India, political secularism is a «functional requirement of modern citizenship» as it serves a very valuable purpose of being a constitutive link between modern democracy and equal citizenship<sup>17</sup>. In this regard, it is significant to note that the separation aspect of secularism signifies more of an aspiration rather than a fully achieved fact. The Indian notion of secular-

<sup>17</sup> Bhargava, Rajeev (ed). (2010). *Secularism and its Critics*. New Delhi: Oxford University Press. P. 10–12.

ism necessitates different levels of involvement with religion, in possible modes through which law can engage with different aspects of tradition. The Indian understanding of secularism therefore encompasses the «tripartite vision» of secularism that entails a combination of religious freedom, celebratory neutrality and reformatory justice<sup>18</sup>.

What is particularly significant in the context of any discussion on secularism is the term 'secular' itself. In his book 'A Secular Age' Charles Taylor argues that the concept of secularism does not indicate the decline of religion but is indicative of «a type of social context, in which religious faith is held with an awareness that it is one of the many options rather than simply an unproblematic feature of the architecture of the Universe»<sup>19</sup>. Taking this discussion forward, D.E. Smith examines the relationship between religion, individual and the state. Smith points out that «the secular state is a state that guarantees both individual and corporate freedom of religion, deals with the individual as a citizen irrespective of his religion, not constitutionally connected to a particular religion, nor seeks either to promote or interfere with religion»<sup>20</sup>. This definition broadly highlights the liberal-democratic doctrine of a secular state with its emphasis on liberty, equality and neutrality<sup>21</sup>. However, the Indian experience reveals, that in the realm of the jurisdictional authority of the courts, secularism is more of a discourse aimed at reconciling the contestations between religion and the state over their relative jurisdictions. In other words, the competing authority of religion and the state is central to the secularism debate.

### Religion and politics interface

The above discussion leads us to the next important question about how to clarify the relationship between religion and politics in a secular state? In this regard, it is pertinent to note that the separation of religion from politics can also imply absence of religious lib-

<sup>18</sup> Dhavan, Rajeev. (2001). The Road to Xanadu: India's Quest for Secularism. In *Religion and Personal Law in Secular India*. Ed. by Gerald Larson. Bloomington: Indiana University Press.

<sup>19</sup> Quoted by Philpott, Daniel. (2009). Has the Study of Global Politics Found Religion? *Annual Review Political Science*, 12: 183–202.

<sup>20</sup> Smith, D.E. (2010). India as a Secular State. In *Secularism and Its Critics*. Ed. by Rajeev Bhargava. New Delhi: Oxford University Press. P. 177–233.

<sup>21</sup> Chatterjee, Parth. (2010). Secularism and Tolerance. In *Secularism and Its Critics*. Ed. by Rajeev Bhargava. New Delhi: Oxford University Press. P. 345–379.

erty and «the presence of religious discrimination»<sup>22</sup>. This is indicative of the reality that religion has not been separate from politics even in the secular age. However, the process of secularization, broadly outlined by Peter Berger (1969) as «the process by which sectors of society and culture are removed from the domination of religious institutions and symbols» is in reality not a marked feature of the secular age<sup>23</sup>. What is particularly revealing is an altogether different reality. Though the process of secularization may entail some kind of competition between religion and other social structures, it does not necessarily lead to either the removal or marginalization of religion as long as religion successfully «finds work to do other than relating individuals to the supernatural»<sup>24</sup>. In other words, if religion can be converted into a tool for «cultural defence or integration», it continues to be an effective tool for mobilization<sup>25</sup>. However, in reality the process of secularization often appears to take the form of a tussle between the forces of progress and those who acknowledge the social usefulness of religion and therefore seek a more traditional approach to politics<sup>26</sup>. However, it is also important to note that in most modern societies, secularism is regarded as the «conscience of democracy», that aims to contain religion within its limits without denying its immense historical, social and cultural significance<sup>27</sup>. It therefore becomes evident, that rather than disappearing or being marginalized, religion tends to reinvent itself. Consequently, the prediction that the all-encompassing process of modernization would replace religion, is both illusive and far-fetched. Religion both as a sentiment and practice, not only exists but also occupies the public sphere. Rather, it has acquired the position of being the «grand legitimators, responsible for integrating and regulating society as a whole». Further, it has also become the driving spirit

<sup>22</sup> Bhargava, Rajeev (ed.) (2010). *Secularism and its Critics*. New Delhi: Oxford University Press. P. 25.

<sup>23</sup> Quoted by Madan T.N. (2011). *Secularism and Fundamentalism in India: Modern Myths, Locked Minds*, New Delhi: Oxford University Press. P. 16.

<sup>24</sup> Gorski, Philip.S and Altinordu, Ates (2008). After Secularization? *Annual Review Sociology*, 34: 55–85.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Gill, Anthony (2001). Religion and Comparative Politics. *Annual Review Political Science*, 4: 117–138.

<sup>27</sup> Bauberot, Jean. (2010). The Two Thresholds of Laicization. In *Secularism and its Critics*. Ed. by Rajeev Bhargava. New Delhi: Oxford University Press. P. 125.

of «movements and pressure groups that vie with rivals in the public sphere»<sup>28</sup>.

In India, religion is much more than merely being an aspect of individual life. Given its enveloping presence in the social and political life of the country, political parties, both secular and identity-based parties appear keen to support the religious and cultural demands of specific communities. Significantly, the concerns of religious communities are taken up and articulated by all political parties across the political spectrum. In this regard, it is important to bear in mind that though the constitutional framework provides space for the emergence of religion-based political parties<sup>29</sup>, these parties are not the only authentic voice of any given religious community. It would also be a mistake to assume that only religious communities with separate political parties find representation in the political processes of the country. There are multiple channels through which the interests and demands of religious communities and their members are represented. Over the years, parties across the political divide have crafted electoral strategies keeping in view the religious and cultural demands of specific communities.

What is particularly noteworthy about the Indian political landscape is the existence of multiple identities based on caste, language and region. Constituting an alternative axes of community formation, these identities intersect and reinforce each other. This is very revealing in the sense that it implies that religious communities are internally divided and any attempt to construct a homogeneous identity will always get challenged. Multiple identities, thus give rise to different solidarities and each of these solidarities can be mobilized independently. This further implies that though the space for identity politics is enormous, yet no one kind of identity politics can gain a hegemonic position in the highly competitive political landscape of the country. As a result, even though religion occupies a central place in the individual and social life of the Indian people and even though there is sufficient space for religious and caste-based parties to flourish, this space is open to challenge and hence by no means can be deemed to be secure. Within the multi-party Indian polity, what distinguishes the so-called secular par-

<sup>28</sup> Cannell, Fenella. (2010). The Anthropology of Secularism. *Annual Review. Anthropology*, 39: 85–100.

<sup>29</sup> Akali Dal in Punjab and the Indian Union Muslim League in Kerala are examples of religion based political parties.

ties from the religious parties is that the former consciously seek to forge a coalition of interests by appealing to a wide social base that cuts across communities of caste, religion and language. On the contrary, identity-based parties primarily appeal to the community whose interests they seek to represent. However, given the compulsions of electoral politics, even identity-based parties reach out to other communities for electoral support, though they essentially seek to nurture and consolidate their core support base.

Significantly, the presence of religious parties compels even the traditionally 'secular' parties to take position on religious issues. What is particularly noteworthy is that political parties in India, both religious and the so called secular parties, have supplemented their development agendas with the religious and cultural concerns of the people they claim to represent. Though development issues figure high in their governance agenda, the duality in their approach is very much visible. In their attempt to represent a religious constituency, political parties have not hesitated to construct a homogeneous community support electoral base. However, such attempts by the majority religious community brings with it the dangers of cultural and political homogenization. Though similar homogenization and consolidation by the minority communities, due to their relatively small size or localised presence may not pose the same threat, it does have the potential to trigger an aggressive counter-consolidation among the majority community.

## Conclusion

Although modern societies, have identified political spaces circumscribed as non-religious, this in no way has diminished the significance of religion as a cultural and political tool. As states will always be inhabited and administered by people having views on religion and its rightful place in society and governance, religion becomes a critical factor in impacting the course of politics. If secularism is to be understood as non-establishment of state religion and the complete separation of state and religion, the Indian example presents its own unique variant of secularism, derived from the belief that secularism is contextual and can have multiple meanings. Indian secularism, thus, through its emphasis on 'co-existence' over non-interference, advances an indigenous understanding of the concept. Over seven decades of India's inde-

pendence has only reinforced the reality that India as a nation «seethes with ... expressions of vibrant religiosity»<sup>30</sup>. The acceptance of the overwhelming power of religion, clearly informs the response of the Indian state to the challenges of governing a multi-religious society. The institutionalization of secular democracy in a society characterized by religious diversity and caste-based hierarchy presents its own set of unique challenges. However, in consonance with India's constitutional goals, the principles of freedom, neutrality and reform have emerged as the three core components driving the Indian state's approach towards religion. And it is from this premise that Indian secularism derives its unique flavour. Balancing the goals of democratic citizenship with the ideas of modernity and liberalism defines India's distinctive approach to religion-state relationship. Seven decades of India's legislative, executive and judicial history reveals that the Indian state has not refrained from engaging with issues that have a direct bearing on Indian's proclaimed constitutional goals. Clearly religion and its relationship with the state is one such critical area of engagement.

---

<sup>30</sup> Madan, T.N. (1987). Secularism in Its Place. *Journal of Asian Studies*, 46(4): 750.

## ПУТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЭВОЛЮЦИИ СЕВЕРО-ВОСТОКА ИНДИИ

**А. А. Бычкова**

независимый исследователь;  
aneta-aurus@rambler.ru

**Резюме.** Данная статья является попыткой выделить некоторые вопросы этничности и территориальности в контексте политической демографии северо-востока Индии, региона, который с времен британского владычества и по сей день воспринимается как отличный от основной территории страны. Интеграционные процессы в регионе не развиваются даже в рамках отдельных штатов, что обусловлено рядом факторов: географическое положение, особенности исторического развития, отсутствие четких демаркационных линий между территориями расселения различных этнических групп и племен, вызывающее территориальные разногласия, обострение борьбы под лозунгом культурной дифференциации, поиска национальной идентичности различных групп населения.

**Ключевые слова:** политическая демография, этничность, территориальность, историческое развитие, культурная и национальная идентичность

## POLITICAL AND TERRITORIAL DEVELOPMENT PATTERNS OF NORTH EAST INDIA

**A. A. Bychkova**

independent researcher;  
aneta-aurus@rambler.ru

**Summary.** This study attempts at marking certain issues of ethnicity and territoriality in the context of political demography of North East India, the region that is generally perceived as a cultural category different from what is commonly described as the mainland. Integrational processes hardly develop even within the frames of states, which derives from a host of factors: geographical location, specific features of historical trajectory, the absence of borderlines of different ethnic groups and tribes triggering territorial disputes, exacerbation of the struggle under the banner of cultural and national identity.

**Key words:** political demography, ethnicity, territoriality, historical trajectory, cultural and national identity

Трудно не согласиться с мнением, высказанным премьер-министром Индии Нарендрой Модии, о том, что северо-восточный регион обладает достаточным потенциалом, чтобы стать движущим фактором экономического развития страны<sup>1</sup>.

Северо-восточная часть Индии, включающая штаты Ассам, Аруначал-Прадеш, Манипур, Мегхалая, Мизорам, Нагаленд, Сикким, Трипура, охватывает 8% географической территории Индии. Географическое расположение придает региону особое стратегическое значение. Здесь сосредоточено 34% водных ресурсов страны, это 40% ее гидроэнергетического потенциала<sup>2</sup>. Регион богат полезными ископаемыми. Однако географическая обособленность, недостаточно развитая инфраструктура, неэффективное использование минеральных ресурсов, водного потенциала, биологического разнообразия делает северо-восток Индии одним из отсталых районов с низким доходом на душу населения, низким уровнем капиталовложений частного сектора.

Настоящая статья является попыткой проследить некоторые тенденции политического развития северо-востока и его территориальной эволюции. Материалом для статьи послужили результаты полевых исследований, проведенных автором в деревнях племен нага с использованием метода включенного наблюдения<sup>3</sup>, а также работы индийских и российских исследователей, официальные документы и публикации в средствах массовой информации.

В современной Индии концепция *хиндутвы*, идентичности хинду, индусов как истинных граждан хинду *раштры*, государства индусов, стала практически краеугольным камнем формирования государственной политики<sup>4</sup>. Идеология *хиндутвы* декларирует превосходство хинду над иными категориями и группами населения. В категорию хинду включаются приверженцы сикхизма, буддизма и джайнизма<sup>5</sup>.

Верховный суд Индии решением от 11 декабря 1995 г. постановил, что «хиндутву можно в общем определить как образ жизни,

<sup>1</sup> Times of India. 23.07.2020.

<sup>2</sup> URL: <https://in.one.un.org/un-priority-areas-in-india/north-east/> 25.12.2020.

<sup>3</sup> Включенное наблюдение (англ. Participant observation) — качественный метод исследования, который позволяет проводить полевое изучение индивидов в их естественной среде и в повседневных обстоятельствах.

<sup>4</sup> Подробнее см.: Бычкова А.А. Метаморфозы или путь на восток // Махатма Ганди и современный мир. М.: ИВ РАН, 2020. С. 102–113.

<sup>5</sup> Статья 25 Конституции Индии.

но нельзя квалифицировать как религиозный (индусский) фундаментализм... Стратегия хиндутвы направлена на развитие универсальной культуры путем ликвидации различий между культурами, существующими в этой стране. Это возможный путь к всеобщей гармонии, к национальному единству. Это можно рассматривать как универсальный путь решения проблем меньшинств»<sup>6</sup>. Однако черты материальной культуры и быта этнических групп и племен, населяющих северо-восток, не вписываются в образ жизни хинду.

Северо-восточный регион Индии с времен британского владычества рассматривался в первую очередь как пограничная зона, обособленная от «основной территории» с точки зрения культуры, этнической принадлежности, ментальности. Здесь проживает множество этнических групп и племен со своей системой культурных норм и ценностей. Этничность играет ключевую роль в современном политическом и экономическом развитии региона<sup>7</sup>. В штат Ассам независимой Индии вошли территории племен, фактически не управлявшиеся британской администрацией; центробежное движение началось вскоре после его образования. В результате борьбы за самоопределение племен и различных этнических групп кардинально изменилась карта северо-востока Индии. В 1963 г. был образован первый «племенной» штат — Нагаленд. В 1949 г. махараджа княжества Манипур и махараджа княжества Трипура подписали акты о присоединении к Индийскому союзу. В 1972 г. Манипур и Трипура получили статус отдельных штатов. В этом же году образовались еще два новых штата — Мегхалая, населенный племенами гаро, кхаси, джантия, димаса, боро, куки и др.; Мизорам, где основным этносом являются мизо (лушай). В Конституцию Индии были включены новые статьи (371<sup>a</sup> для Нагаленда, 371В для Ассама, 371С для Манипура, 371F для Сиккима, 371G для Мизорама, 371Н для Аруначал-Прадеша), защищающие права местного населения и законодательно закрепляющие применение обычного права (в Мизораме и Нагаленде). Согласно переписи населения 2011 г., 37% населения Ассама — хинду и 34% — мусульмане; в Нагаленде христиане состав-

<sup>6</sup> Решение Верховного суда Индии. URL: [https://www.sci.gov.in/jonew/judis/10197.pdf?fbclid=IwAR3MmC0T8CkCXy6D6qx\\_fEvKzYDw7R\\_430h8xoWjsaNr0e0YJV5XR\\_yWBLI](https://www.sci.gov.in/jonew/judis/10197.pdf?fbclid=IwAR3MmC0T8CkCXy6D6qx_fEvKzYDw7R_430h8xoWjsaNr0e0YJV5XR_yWBLI) (дата обращения: 04.11.2020).

<sup>7</sup> Бычкова А. А. «Семь сестер»: этничность и трансграничное перемещение / Независимая Индия — 70: достижения и проблемы. М.: ИВ РАН. С. 395—404.

ляют 87,93% населения; в Мизораме — 87,16%; в штате Мегхалая — 74,59%; в Манипуре 41,29% — христиане и 41,39% — хинду; в Аруначал-Прадеше христиане составляют 30,26% населения, хинду — 29,04%; в Сиккиме — 57,76% населения — хинду, 27,39% — буддисты; в Трипуре хинду составляют 87,66% населения<sup>8</sup>. Таким образом, только в Трипуре и Сиккиме большинство населения — хинду, преимущественно регион населен христианами различных деноминаций. Самые крупные деноминации — пресвитериане (Мизорам) и баптисты (Нагаленд). По сведениям, полученным в ходе бесед с представителями некоторых племен, часть жителей региона придерживается верований предков, почитая камни, духов леса, гор и рек, а также тотемных животных. Официальная статистика приверженцев *хиндутвы* включает их в категорию «отсталых хинду» («backward Hindu»). Различны и пищевые традиции.

Например, в 23 из 28 штатов Индии действуют законы, квалифицирующие убийство коровы, священного для каждого индуса животного, как тяжкое уголовное преступление, запрещается перевозка и продажа говядины. Нередко пресса сообщает о линчевании лиц, подозреваемых в такого рода нарушениях закона. В то же самое время пищевые традиции обитателей северо-востока предусматривают употребление в пищу мяса различных животных, включая коров и быков. Обычное право, действующее в районах расселения племен, закрепляет существующую систему землевладения и землепользования, защищает экономические интересы автохтонного населения.

Когда решения центрального правительства вступают в противоречие с обычным правом, следуют взрыв эмоций и протесты, перерастающие в вооруженные столкновения. Примером может служить ситуация с поправками к закону о гражданстве, принятыми парламентом Индии в 2019 г. В соответствии с законом о гражданстве 1955 г., мигрантами признавались все лица, прибывшие в Индию без легальных документов или остающиеся в стране после прекращения действия визы, вне зависимости от вероисповедания. Право на получение гражданства имели лица, легально проживавшие на территории Индии в течение 11 лет. Суть поправок, внесенных в закон о гражданстве в 2019 г., в особом отношении к нелегальным иммигрантам — сикхам, индусам, буддистам, парсам, джайнам, хри-

<sup>8</sup> URL: <https://www.census2011.co.in/census/state/nagaland.html> (дата обращения: 15.11.2020).

стианам — из Афганистана, Пакистана, Бангладеш, т.е. в снижении минимального срока проживания в стране, необходимого для получения гражданства. В связи с этим возникает противоречие со статьей 14 Конституции Индии, гласящей, что государство не отказывает ни одному лицу в равенстве перед законом или в равной защите со стороны закона на территории Индии, поскольку поправки не распространяются на мусульман, иудеев, бахаи. Новая редакция закона входит в противоречие с Ассамским соглашением 1985 г., в соответствии с которым все мигранты из Бангладеш, которые прибыли в Ассам после полуночи 24 марта 1971 г., должны быть депортированы. Миграция в Ассам рабочей силы из Бихара и Бенгалии для обслуживания чайных плантаций началась вскоре после аннексии Ассама британцами (1826 г.). Военные действия, предшествующие образованию Бангладеш, послужили причиной новой волны миграции; миграционные процессы усилились в связи с ростом и обнищанием населения Бангладеш; в результате изменилась демографическая ситуация в штате. В период с 1951 по 1971 г. рост мусульманского населения Ассама составил 77,42%, тогда как рост населения хинду — 41,89%<sup>9</sup>. Движение студентов Ассама против «иностранцев» развернулось в 70-е годы XX в. 8 июня 1979 г. Союз студентов Ассама (All Assam Students Union) объявил двенадцатичасовую всеобщую забастовку, требуя немедленной депортации всех нелегальных иммигрантов. Протестные акции и акты насилия, направленные против «иностранцев», продолжались; результатом стало подписание вышеназванного Ассамского соглашения между правительством Индии, правительством штата Ассам и лидерами движения против «иностранцев», в частности представителями Союза студентов Ассама и Совета борьбы народа Ассама (All-Assam Gana Sangram Parishad). В соответствии с решением Верховного суда Индии, в 2015 г. в штате Ассам началась государственная перерегистрация граждан; причем, в отличие от иных штатов, здесь от каждого лица требовалось подать заполненное заявление наряду с документами, подтверждающими право на гражданство<sup>10</sup>. Данные, указанные в заявлении, сопоставляли с результатами переписи 1951 г. и со спи-

<sup>9</sup> Report of the Committee on Implementation of Clause 6 of the Assam Accord. URL: <https://cjp.org.in/wp-content/uploads/2020/08/Clause-VI.pdf> (дата обращения: 02.12.2020).

<sup>10</sup> Rule 4A & Schedule of Citizenship Rules 2003. URL: [http://nrcassam.nic.in/rule\\_2003.html](http://nrcassam.nic.in/rule_2003.html) (дата обращения: 25.12.2020).

сками голосовавших на выборах, принимая полночь 24 марта 1971 г. как конечный срок. Предварительные результаты были опубликованы 30 июля 2018 г.: 4070 707 лиц были признаны незаконными иммигрантами<sup>11</sup>. После рассмотрения Верховным судом поданных апелляций был опубликован окончательный вариант государственного реестра граждан Индии, постоянно проживающих в Ассаме, содержащий имена, адреса и фотографии. Из числа подавших заявление 33027 661 лиц 1096 657 не были признаны законными гражданами<sup>12</sup>. Следует отметить, что в докладе губернатора Ассамы президенту Индии от 8 ноября 1998 г. по вопросам нелегальной иммиграции были упомянуты прецеденты депортации 1993–1998 гг. на основании закона о нелегальных иммигрантах 1983 г. (*The Illegal Migrants Determination by Tribunals*), определяемых как лица, прибывшие в Индию после полуночи 24 марта 1971 г., являющиеся иностранными гражданами, не имеющие при себе паспорта или иных выездных документов, либо иных законных оснований пребывания на территории Индии<sup>13</sup>. Следуя решениям специальных трибуналов, предлагалось депортировать 39746 человек; удалось передать властям Бангладеш лишь 9253 человека<sup>14</sup>. Депортация всех лиц, признанных нелегальными иммигрантами, вряд ли представляется возможной, особенно в условиях ограничений, связанных с коронавирусом.

Не утихают споры по поводу определения понятий «коренной ассамец» и «народ Ассамы» в связи со статьей 6 Ассамского соглашения, предусматривающей обеспечение конституционных, законодательных и административных мер и гарантий для защиты и развития культурных, социальных, лингвистических особенностей и культурного наследия коренных жителей Ассамы. 10 февраля 2020 г. был опубликован доклад специальной комиссии, сформированной министерством внутренних дел Индии для рассмотрения положения дел с воплощением в жизнь статьи 6 Ассамского договора<sup>15</sup>. Комиссия исходила из того, что референтной датой для разли-

<sup>11</sup> URL: <https://www.scobserver.in/court-case/assam-s-national-register-of-citizens> (дата обращения: 25.11.2020).

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> URL: [https://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/assam/documents/papers/illegal\\_migration\\_in\\_assam.htm](https://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/assam/documents/papers/illegal_migration_in_assam.htm) 02.12.2020.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Report of the Committee on Implementation of Clause 6 of the Assam Accord. URL: <https://cipj.org.in/wp-content/uploads/2020/08/Clause-VI.pdf> 02.12.2020.

чения так называемых «иностранцев» будет 1 января 1966 г.<sup>16</sup> Следовательно, лица, прибывшие в Ассам до этой даты, включая тех, чьи имена были внесены в списки избирателей на выборах 1987 г., должны быть легализованы. Лица, прибывшие в Ассам после вышеуказанной даты, но до полуночи 24 марта 1971 г., должны быть выявлены, следуя закону об иностранцах 1946 г. и указу об иностранцах 1964 г., и далее исключены из списков избирателей. Таким лицам следует пройти регистрацию в регистрационных отделах соответствующего дистрикта, на основании закона о регистрации иностранцев 1939 г. и правил регистрации иностранцев 1939 г. Лица, ранее высланные из страны, но вернувшиеся позже, а также лица, прибывшие в Ассам после 25 марта 1971 г., должны быть выявлены и депортированы. Представители Союза студентов Ассама и Совета борьбы народа Ассама выразили готовность способствовать процессу выявления и депортации «иностранцев». Далее свидетельства о гражданстве будут выдаваться только центральным правительством. Комиссия предложила толковать этноним «ассамцы» как совокупность представителей трех групп населения Ассама: индигенных ассамцев, индигенных племен и иных коренных жителей Ассама (Indigenous Assamese, Indigenous Tribals, Other Indigenous People of Assam). В докладе о результатах переписи 1951 г., на основе которого был подготовлен национальный реестр граждан, «иные коренные жители Ассама» определяются как «лица, родом происходящие из Ассама, говорящие на ассамском языке, диалектах племен Ассама, в случае Качара, на языках этого региона»<sup>17</sup>. Вышеупомянутая комиссия уточнила: «Ассамцы (Assamese People) — это все граждане Индии, которые являются членами общины, обитавшей на территории Ассама до 1 января 1951 г., представители индигенных племен, проживавших на территории Индии до 1 января 1951 г., представители иных индигенных общин, иные граждане Индии, проживавшие на территории Ассама до 1 января 1951 г., а также потомки всех вышеперечисленных категорий»<sup>18</sup>. Во исполнение статьи 6 Ассамского соглашения коренным жителям Ассама необходимо обеспечить резервирование мест в парламенте, рабочих мест в органах центрального пра-

---

<sup>16</sup> Ibid. P. 40.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid. P. 43.

вительства и гражданской службы, рабочих мест в частных компаниях, а также обеспечить защиту их земель от неправомерных захватов<sup>19</sup>. 13 января 2021 г. в прессе появились сообщения о том, что правительство Ассама сформировало специальную комиссию в составе 5 человек, в задачу которой входит своевременное выявление лиц, которые так или иначе способствуют проникновению нелегальных иммигрантов на территорию штата, и обеспечение соответствующей правовой санкции<sup>20</sup>.

Во всех северо-восточных штатах новая редакция закона о гражданстве вызвала волну протестов. Остро встал вопрос о применении в северо-восточных штатах так называемого пропуска за внутреннюю линию (Inner Line Permit), концепция которого восходит ко времени британского владычества. В 1854 г. с целью защиты чайных плантаций Ассама от набегов воинственных племен была установлена внутренняя линия — пограничные столбы вдоль подножья Гор Нага, отделяющие территории, управляемые британской администрацией. Пересекать эту линию без специального разрешения британской администрации было запрещено. В 1873 г. британскими властями был введен в действие законодательный акт, регулирующий перемещение в пределах пограничной зоны восточной части Бенгалии (Bengal Eastern Frontier Regulation), действовавший в округах Камруп, Дарранг, Сибсагар, Качар, Лакхимпур, Горы Гаро, Горы Кхаси и Джантия, Горы Нага, Ноугонг. Закон применяется и поныне в соответствии с рядом поправок, уточняющих районы применения. Для посещения штатов Нагаленд, Мизорам, Аруначал-Прадеш, Манипур, Мегхалая гражданин Индии обязан оформить специальное разрешение, выданное органами центрального правительства (Inner Line Permit). В Ассаме набрало силу движение за применение вышеупомянутого закона на территории Ассама, поскольку система пропусков защищает автохтонное население от захвата земель, регулирует рынок труда. Союз студентов тай ахом (All Tai Ahom Students' Union) и Националистический совет молодежи и студентов Ассама (Asom Jatiyatabadi Yuba Chatra Parishad) подали петицию в Верховный суд Индии, требуя отмены поправки в закон,

<sup>19</sup> Ibid. P. 44.

<sup>20</sup> URL: <http://www.nagalandpost.com/assam-forms-panel-to-identify-collaborators-of-illegal-migrants/227216.html> (accessed: 17.01.2021).

утвержденный указом президента Индии от 11 декабря 2019 г., исключаяющей округа Камруп, Дарранг, Ноугонг, Сибсагар, Лакхимпур и Качар (т. е. почти всю территорию Ассама) из списка территорий, подпадающих под его действие. Верховный суд принял отрицательное решение по поводу петиции. Однако вышеупомянутая Комиссия по выполнению статьи 6 Ассамского соглашения рекомендовала применение системы специальных разрешений (Inner Line Permit) на территории Ассама. 5 августа 2020 г. в Дибругархе (штат Ассам) состоялись протестные выступления против применения новой редакции закона о гражданстве; активисты Союза студентов Ассама организовали ралли на мотоциклах<sup>21</sup>. Протесты в Ассаме продолжаются. В 2016 г. Законодательное собрание Мегхалая приняло закон о безопасности жителей штата (Meghalaya Residents Safety and Security Act), в соответствии с которым все лица, имеющие намерение пробыть в штате более 24 часов, подлежат регистрации. В декабре 2019 г. Законодательное собрание штата Мегхалая приняло решение о введении в действие системы пропусков (Inner Line Permit) на территории штата. Между тем националистическая группа Молодежный совет Хайнниютреп (Hynniewtrep Youth Council) заявила о том, что, применяя свою собственную систему пропусков, они задержали 100 человек, проникших на территорию Мегхалая без соответствующих документов<sup>22</sup>. На волне протестов против введения в действие новой редакции закона о гражданстве легислатуры северо-восточных штатов приняли соответствующие решения. Таким образом, действие закона не распространяется на штаты Мизорам, Нагаленд, Мегхалая, Аруначал-Прадеш, а также на районы расселения племен в штатах Ассам и Трипура.

Одним из сложных вопросов, стоящих на повестке дня, является вопрос об изменении границ (делимитации) выборных округов при выборах в нижнюю палату парламента и законодательные собрания штатов. Цель таких изменений — обеспечение равного представительства различных сегментов населения, а также установление таких географических границ, которые не допускали бы привилегированного положения каких-либо партий. Результатом может быть

<sup>21</sup> URL: <https://thewire.in/politics/assam-citizenship-amendment-act-protest> (accessed: 18.01.2021).

<sup>22</sup> URL: <https://www.thehindu.com/news/national/other-states/vigilante-form-of-inner-line-permit-being-enforced-in-meghalaya/article30682644.ece> (accessed: 29.01.2020).

изменение количества мест в легислатурах штатов и нижней палате парламента. В соответствии со статьей 170 Конституции Индии, каждый штат делится на выборные округа таким образом, чтобы количество мест в легислатуре было прямо пропорционально количеству населения округа<sup>23</sup>. Однако в северо-восточных штатах, населенных представителями различных племен и этнических групп, применение такой формулы не всегда проходит гладко, поскольку административные границы не совпадают с пределами обитания племен. В регионе со столь пестрым составом населения изменение количества мест в легислатуре путем простых арифметических действий может восприниматься крайне болезненно различными группами населения. В племенных сообществах существуют традиционные представления о демократии, самоуправлении, автономии. Конституция Индии предусматривает резервирование мест в парламенте за представителями списочных племен<sup>24</sup>; и Комиссия по делимитации обладает полномочиями устанавливать границы «зарезервированных» выборных округов. Говоря о политической демографии, можно отметить, что представители племен полностью используют выделенные квоты представительства в выборных органах, но трудно не согласиться с мнением Джаганнатха Амбагудия, что «качество представительства остается под вопросом»<sup>25</sup>. По сути, еще с времен британского владычества в племенах формировались так называемые «политические элиты». Борьба представителей таких элит за влияние – тренд политической демографии северо-востока.

В 2002 г. был выпущен законодательный акт о создании очередной Комиссии по изменению границ выборных округов в Индии (Delimitation Commission). За основу взяли перепись 2001 г. Количество мест в нижней палате парламента Индии и в легислатурах штатов было решено заморозить до 2026 г., т. е. в компетенцию комиссии входило только изменение границ выборных округов. Подобные комиссии созывались в 1952, 1963, 1972 гг.<sup>26</sup> В 2008 г. работа комис-

<sup>23</sup> URL: [https://www.constitutionofindia.net/constitution\\_of\\_india/the\\_states/articles/Article%20170](https://www.constitutionofindia.net/constitution_of_india/the_states/articles/Article%20170) (accessed: 12.01.2021).

<sup>24</sup> Статья 342 Конституции Индии является юридическим основанием для включения племени в соответствующие списки.

<sup>25</sup> Jagannath Ambagudia. Scheduled Tribes, Reserved Constituencies and Poetical Reservation in India // *Journal of Social Inclusion Studies* 5(1) 44–58, 2019 2019 Indian Institute of Dalit Studies. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2394481119847015> (accessed: 11.01.2021).

<sup>26</sup> URL: <https://eci.gov.in/delimitation-website/delimitation/> (accessed: 25.12.2020).

сии завершилась во всех штатах, кроме Ассама, Нагаленда, Манипура, Аруначал-Прадеша, поскольку в связи с острыми разногласиями по поводу новых границ округов в этих штатах возникла угроза единству и неделимости территории страны, угроза миру и порядку. Различные партии и организации обратились в высокий суд в Гаухати с целью перенести работу комиссии в этих штатах на более удобное время, после обсуждения конкретных проблем каждого из вышеназванных штатов. Одним из камней преткновения явился выбор переписи населения 2001 г., но не 2011 г. как точки отсчета при внесении изменений, ибо за прошедший период в составе населения произошли существенные изменения. В силу сложившихся обстоятельств проведение делимитации и принятие решений по изменению границ выборных округов в четырех вышеназванных штатах было отложено. Решение центрального правительства о создании Комиссии по изменению границ выборных округов штатов Ассам, Аруначал-Прадеш, Манипур и Нагаленд и союзной территории Джамму и Кашмир было опубликовано 6 марта 2020 г. официальным печатным органом (*The Gazette of India*)<sup>27</sup>, что вызвало новые протесты в связи с предстоящими в 2021 г. выборами в легислатуры и стоящую на повестке дня следующую перепись населения. Работа комиссии предусматривает посещение вышеназванных штатов и обсуждение возможных проблем и разногласий на местах, что представляется достаточно сложным ввиду ограничений, связанных с пандемией коронавируса.

Основной этнос Манипура — мейтеи — составляет большинство населения долины, окруженной горами, где обитают горные племена, в частности нага. Перепись населения 2001 г. показала высокий рост населения горных районов, что является потенциальным фактором увеличения количества мест представителей нага в легислатуре штата за счет уменьшения количества мест для мейтеи и соответственно вызывает протесты некоторых общественных организаций и политических партий, особенно в связи с требованием присоединить к штату Нагаленд районы Манипура, населенные нага.

В штате Аруначал-Прадеш с населением 1097 968 человек проживают представители 26 основных племен и более ста мелких

<sup>27</sup> URL: <https://eci.gov.in/files/file/12211-delimitation-of-constituencies-in-jammu-kashmir-assam-arunachal-pradesh-manipur-and-nagaland-notification-dated-06032020/> (accessed: 11.01.2021).

племен, говорящих на языках тибето-бирманской группы сино-тибетской языковой семьи<sup>28</sup>. Более двух третей населения зарегистрированы как представители списочных племен (таджин, апатани, ниши/дафла, ака, сердукпен, монпа, йобин/лису и др.). Стратегическое положение Аруначал-Прадеша, граничащего с Бутаном, Китаем и Мьянмой, придает особое значение территориальным спорам и разногласиям по поводу прав представительства различных групп населения. Положение в штате обострилось в связи с выборами в панчаяты. В 1835 г. для защиты территории Ассама от набегов горных племен британской администрацией были созданы части особого назначения, первоначально названные Качарским ополчением (Cachar Levy). С 1917 г. они именуется Ассамскими стрелками (Assam Rifles) и в настоящее время подчиняются Министерству внутренних дел Индии. В течение периода 1967–1971 гг. центральное правительство предоставило право служащим из подразделений Ассамских стрелков селиться на территории Аруначал-Прадеша (а именно в долине, где традиционно селились йобин/лису), а также право аренды земли. Такие поселенцы традиционно участвовали в выборах в панчаяты — органы местного самоуправления, однако в связи с последними выборами возникли споры по поводу правомерности участия неиндигенных групп населения в местных выборных органах, а также правомерности их пребывания на территории штата. 11 декабря 2020 г. Союз студентов йобин (All Yobin Students' Union) организовал ралли<sup>29</sup>. Участники ралли, вооруженные короткими мечами (дао), палками и зажигательной смесью, прошли от населенного пункта Гандхиграм до Виджаянагара. Были сожжены административные здания, почта.

В штате Нагаленд проживают 16 основных племен, представители которых идентифицируют себя по принадлежности к роду, деревне, племени. Статья 371А Конституции Индии закрепляет применение обычного права на территории штата. Границы 11 округов Нагаленда обусловлены границами расселения племен, говорящих на одном языке или его диалектах. Изменение границ выборных округов в соответствии с формулой, приведенной в статье 170 Конституции Индии, может вызвать негативную реакцию предста-

<sup>28</sup> URL: <https://www.arunachalpradesh.gov.in/people-2/> (accessed: 12.01.2021).

<sup>29</sup> URL: <https://arunachaltimes.in/index.php/category/state-news/> (accessed: 09.01.2021).

вителей отдельных племен и Советов племен<sup>30</sup>. В 2005 г. легислатура штата приняла резолюцию, содержащую требование не проводить делимитацию в штате на основании переписи 2001 г., поскольку последняя не отражает реального положения вещей. В 2006 г. Комиссия по делимитации приняла решение сохранить статус-кво относительно количества мест в легислатуре, закрепленном за каждым округом. Это вызвало протесты со стороны округов Туенсанг, Мон, Вокха, Димапур, поскольку перепись населения 2001 г. показала значительный рост населения этих округов<sup>31</sup>. Учитывая дезинтеграцию различных племен и центробежные тенденции внутри штата, проведение делимитации может иметь далеко идущие последствия.

В соответствии со статьей 3 Конституции Индии, парламент может принимать решения по изменению границ штатов или союзных территорий, по отделению или присоединению их части/частей к другим штатам или союзным территориям по рекомендации президента; по вопросу названия, территории, границы президент направляет законопроект в легислатуру соответствующего штата<sup>32</sup>. Это является юридическим основанием для требований различных этнических групп северо-востока по изменению границ штатов и образованию новых. Интеграционные процессы в регионе, к сожалению, не развиваются даже в рамках отдельных штатов, что обусловлено рядом факторов: географическое положение, особенности исторического развития, отсутствие четких демаркационных линий и территориальные разногласия различных этнических групп, обострение борьбы под лозунгом защиты этничности, фрагментация этнических групп, борющихся друг с другом, а также с центральным правительством.

М. Имсонг, автор книги «Бог — земля — люди, этническая идентичность нага», пишет о том, что сепаратизм превратился в «необходимое зло», поскольку центральное правительство направляет значительные финансовые средства на обеспечение безопасности в регионе, и в отсутствие четкого механизма контроля

<sup>30</sup> Совет племени — выборный орган каждого отдельного племени, сформированный в соответствии с нормами обычного права.

<sup>31</sup> URL: <http://gbpipedenviv.nic.in/District%20wise%20Population,%20decadal%20growth%20rate,%20sex%20ratio%20Nagaland%20Census,%202001.html> (accessed: 12.01.2021).

<sup>32</sup> URL: [https://www.india.gov.in/sites/upload\\_files/npi/files/coi\\_part\\_full.pdf](https://www.india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf) (дата обращения: 15.01.2021).

значительная часть этих средств оказывается в карманах коррумпированных местных чиновников<sup>33</sup>.

В столице штата Нагаленд Кохиме, на холме у здания Секретариата, лежит могильная плита, на которой начертано: «А.З. Физо. Отец нации. Здесь почил человек, который отдал всего себя своему народу». А.З. Физо с группой сторонников из созданной в 1947 г. партии Национальный совет нага объявил независимость Нагаленда 14 августа 1947 г., за день до объявления независимости Индии. Живя в Лондоне, вплоть до своей смерти в 1990 г., он посылал письма в адрес руководителей Республики Индия, ООН, других международных организаций, пытаясь доказать правомерность и законность существования независимого Нагаленда. В Лондоне было сформировано так называемое Федеральное правительство Нагаленда, в Горах Нага действовали подразделения вооруженных сепаратистов («армия нага»). До сих пор в этот день его сторонники из партии Национальный совет нага (НСН) празднуют 14 августа как день независимости. А между тем в штате продолжается фрагментация политических групп и партий, которые борются за влияние. В 1975 г. в Шиллонге был подписан мирный договор между НСН и центральным правительством. После этого политические силы штата раскололись на тех, кто был за или против этого договора. Противники договора создали партии Национальный социалистический совет Нагаленда под руководством Муйва (НССН-АйМ) и Национальный социалистический совет Нагаленда под руководством Кхапланга (НССН – К). Группа сема нага образовала НССН – Единство. 4 августа 2015 г. было подписано соглашение о мире между НССН-АйМ и центральным правительством, однако по-прежнему на повестке дня стоит требование создания Великого Нагалима (Нагалим означает «родная земля нага»), включающего часть территории Манипура (округа Сенапати, Укхрул, Чаедел, Таменглонг), 5 округов Ассама (часть округа Сибсагар, Голагхат, Джорхат, Карби Англонг, Северные Горы Качара), 2 округа Аруначал-Прадеша (Тирап, Чанглонг), со своим государственным флагом и своей конституцией. В Нагаленде в последнее время набрало силу движение за отделение восточных округов Нагаленда (Туенсанг, Мон, Лонгленг, Кифире) и образование нового штата. Организация наро-

<sup>33</sup> Imsong M. God-Land-People, an Ethnic Naga Identity. Dimapur: Heritage Publishing House, 2011. P. 64.

дов Восточного Нагаленда (The Eastern Nagaland Peoples' Organization) объединяет представителей племен коньяк, чанг, сангтам, кхиям-ниунган, йимчунгр, фом, с 2015 г. представители этой организации обсуждают с представителями центрального правительства возможность создания такого штата. 16 июня 2020 г. губернатор Нагаленда Р.Н. Рави направил главному министру штата Нагаленд четырехстраничное письмо, говоря о кризисе доверия правительству штата<sup>34</sup>. В письме говорилось о том, что различные военизированные группировки, пользуясь критической ситуацией, вызванной коронавирусом, терроризируют население, облагая данью не только простое население, но также предпринимателей и даже государственных служащих. В августе письмо широко обсуждалось. Нагаленд был объявлен беспокойным районом (disturbed area).

В Ассаме действуют объединенный фронт освобождения Ассама (United Liberation Front of Asom), образованный в 1979 году под лозунгом создания отдельного государства; национальный демократический фронт Бодоленда (National Democratic Front of Bodoland), образованный в 1989 г. под лозунгом предоставления автономии территории племени бодо; фронт освобождения Кабри Лонгри гор Северного Качара (Karbi Longri N.C. Hills Liberation Front), образованный в 2004 г. под лозунгом самоопределения племени кабри; организация освобождения Камтапура под лозунгом создания отдельного штата Камтапур. Некоторые этнические группы требуют включения в состав списочных племен. Группа министров правительства Ассама выступила с инициативой включения племен кочх раджбхонджи, тай ахом, чхутия, матак, моран и «чайных племен»<sup>35</sup> в состав списочных<sup>36</sup>.

В Трипуре приобрело размах движение автохтонного населения против мигрантов из Западной Бенгалии и Бангладеш, поскольку их число уже превышает само коренное население. В 1989 г. был образован национальный фронт освобождения Трипуры (National Liberation Front of Tripura). В 1990 г. была создана

<sup>34</sup> URL: <https://www.hindustantimes.com/india-news/organised-armed-gangs-challenging-state-government-nagaland-governor-writes-to-cm/story-C6YPQWz4xEHW46STBpCVDP.html> (accessed: 17.06.2020).

<sup>35</sup> «Чайные племена» — мунда, гонды, санталы, курукх, кхария и другие — потомки перемещенных британцами из района Чхота Нагпур для работы на чайных плантациях.

<sup>36</sup> URL: <https://morungexpress.com/assam-to-recommend-st-status-for-6-ethnic-communities-cm> (accessed: 15.01.2021).

армия тигров Трипуры (All Tripura Tiger Force). Эти организации требуют немедленной депортации всех мигрантов в другие штаты Индии или в Бангладеш. Фронт индигенного населения (Indigenous People's Front of Tripura) требует выделения в отдельный штат районов, населенных племенами (31,3% населения штата принадлежат к списочным племенам<sup>37</sup>).

В штате Мегхалая действует национальный совет волонтеров племени гаро (Achik National Volunteers Council), национальный совет освобождения племен кхаси и синтенг (Hynniewtrep National Liberation Council). В 2009 г. была образована национальная армия освобождения гаро (Garos National Liberation Army).

Борьба за защиту этничности как «совокупности смыслов, определяющих отличительные признаки этноса»<sup>38</sup>, различные движения за самоопределение на северо-востоке Индии — это результат социальной, культурной, демографической и экономической маргинализации племен.

Пандемия коронавируса обострила ранее существовавшие противоречия между штатами. Вспышка инфекции на северо-востоке наблюдалась значительно позже, чем в других регионах Индии, а именно после возвращения домой студентов и лиц, работавших в других регионах.

Сложная ситуация сложилась на границе между Ассамом и Мизорамом 18 октября 2020 г. Были сожжены магазины, ранены 50 человек<sup>39</sup>. Причиной послужило открытие центра тестирования на коронавирус дальнобойщиков, следующих в Мизорам, по инициативе неправительственных организаций Мизорама, на территории Лайлапура, т. е. на участке, протяженностью 1,5 км территории Ассама, без разрешения правительства Ассама. С обеих сторон возникли группы протеста. Пострадали жители Лайлапура и жители округа Маймит Мизорама, а также дальнобойщики, попавшие под горячую руку обеих групп.

Кризис разразился на границе между Трипурой и Мизорамом<sup>40</sup>. Камень преткновения — строительство индусского храма на спорной

<sup>37</sup> URL: <https://www.census2011.co.in/census/state/nagaland.html> (accessed: 15.11.2020).

<sup>38</sup> Баринов А. О., Гицеко Е. С. Этничность в англоязычной картине мира. М.: ФЛИНТА; Наука. С. 8.

<sup>39</sup> URL: <https://morungexpress.com/tension-on-2-inter-state-borders-in-ne-shops-houses-burnt> (accessed: 18.10.2020).

<sup>40</sup> URL: <http://www.nagalandpost.com/> (accessed: 27.10.2020).

территории деревни Фулдунгсеи (Phuldungsei). Правительство Мизо-рама утверждает, что деревня находится в округе Мамит этого штата. Население составляют индусы и представители племени мизо, христиане пресвитерианского толка. Индусы утверждают, что храм существовал в деревне с 1943 г., однако мизо разрушили его и установили на его месте крест в 2013 г. Идут жаркие споры с участием лидеров националистических организаций Всемирный совет хинду (VHP) и Союз добровольных служителей государства (RSS).

В конце октября 2020 г. 40 различных организаций в штате Ассам, в том числе Союз студентов Ассама, Союз студентов бодо, Союз студентов моран, выступили с угрозой заблокировать все дороги, ведущие в Горы Гаро на территории штата Мегхалая ввиду отсутствия прогресса на переговорах о предоставлении ассамским торговцам и бизнесменам права въезда на территорию Мегхалая<sup>41</sup>. Запрет был наложен правительством Мегхалая из-за угрозы распространения коронавируса.

Правительство Индии обещало разрешить все территориальные споры и противоречия между штатами северо-востока к 2021 г., однако эта задача оказалась более сложной, чем представлялось.

Усилилось противостояние различных религиозных общин. В Нагаленде, где традиционно превалировала баптистская церковь, были случаи воспрепятствования строительству католических храмов (например, в деревнях Мангметонг и Анатангре). Общество исконной религии и защиты племени таджин (The Tagin Indigenous Faith and Preservation Society) с целью защиты культуры и исконных верований предков поддержало требование Общества исконной религии и культуры Аруначал-Прадеша (The Indigenous Faith and Cultural Society of Arunachal Pradesh) о безотлагательном исполнении закона о свободе вероисповедания в штате Аруначал-Прадеш, принятого в 1978 г., запрещающего переход из одной религии в другую путем принуждения или обмана<sup>42</sup>. Причиной послужил план строительства христианской церкви в Таванге, большинство населения которого исповедует буддизм, где существует один из крупнейших монастырей тибетского буддизма. В свою очередь, представи-

<sup>41</sup> URL: <http://www.nagalandpost.com/assam-groups-threaten-to-block-entry-into-meghalaya-s-garo-hills-from-oct-29/223729.html> (accessed: 25.10.2020).

<sup>42</sup> The Arunachal times. URL: <https://arunachaltimes.in/> (accessed: 04.11.2020).

тели различных деноминаций христианства, по призыву Христианского форума Аруначал-Прадеша, устроили в столице штата сидячую забастовку, требуя выделить землю для строительства церкви в Таванге.

В контексте политической демографии северо-востока Индии необходимо выделить вопросы этничности и территориальности. Регион и по сей день воспринимается как отличный от основной территории Индии. «Глокализация» как ответная реакция на процесс глобализации, доступность средств информации послужила триггером культурной дифференциации, поиска национальной идентичности различных групп населения. Территории расселения этнических групп и племен зачастую не совпадают с административным делением, что вызывает противоречия и серьезные конфликты на уровне штата, племени, деревни. Автохтонное население, придерживающееся традиционных верований (с чертами анимизма, тотемизма) и причисляющее себя к различным деноминациям мировых религий, стремится найти свою правду и свою справедливость в рамках обычного права, действующего на племенных территориях. Местные элиты пытаются использовать возникающие противоречия к своей выгоде. Рост населения горных племенных районов, значительное количество безработных молодых людей, не желающих оставаться в деревнях и разделять нелегкий труд земледельцев при подсечно-огневой системе использования земли, обеспечивают базу для вербовки молодежи в военизированные группы под лозунгами борьбы за самоопределение и изменение границ штатов, образование новых штатов или отдельных государств. Традиционные ценности различных групп населения не вписываются в концепцию *хиндутвы*.

Политика предоставления преференций индусам вызывает неприятие со стороны автохтонного населения. Во всех штатах северо-востока развернулась кампания против новой редакции закона о гражданстве. Легислатуры штатов приняли решение об отмене действия закона на их территории. Автохтонное население готово бороться против нарушения норм обычного права, касающихся землевладения и землепользования, в защиту традиционных представлений о демократии, самоуправлении, автономии. Процессы «глокализации» в регионе продолжаются.

## БУДЕТ ЛИ ДЕЛИ ШТАТОМ? ТРАНСФОРМАЦИЯ ВЛАСТИ В ИНДИЙСКОЙ СТОЛИЦЕ

**И.Б. Спектор**

Институт стран Азии и Африки МГУ им. М.В. Ломоносова  
spektorilya93@gmail.com

**Резюме.** Во второй половине XX в. в Дели сформировалась система управления, существенным образом отличающаяся от других штатов и союзных территорий. С 1947 г. город был местом пребывания национального правительства, но полноправного местного самоуправления в это же время не было создано. С 1993 г. в Дели существует собственное правительство, ответственное перед законодательной ассамблеей, но его полномочия до сих пор существенно ограничены. Вопрос о предоставлении Дели прав полноправного штата является одним из центральных в городской политической повестке и приобретает всё большее значение параллельно с усилением местных партий.

**Ключевые слова:** Дели, Национальная столичная территория, местное самоуправление, Аам аадми парти, Арвинд Кеджривал

## WILL DELHI BE A STATE? THE TRANSFORMATION OF POWER IN THE INDIAN CAPITAL

**I.B. Spektor**

Institute of Asian and African studies (MSU)  
spektorilya93@gmail.com

**Summary.** The system of governance of Delhi at the end of the 20th century had a lot of significant differences with the systems of other states and union territories. Since 1947, the city was the seat of the national government, but no full-fledged local government was created at the same time. In 1993 the government of the National Capital Territory of Delhi was created, but its power was still significantly limited. The issue of granting Delhi full state rights is one of the central in the city's political agenda and is gaining in importance in parallel with the strengthening of local parties.

**Key words:** Delhi, National Capital Territory, local self-governance, Aam Aadmi party, Arvind Kejriwal

Появление городского самоуправления современного типа в Дели произошло вскоре после подавления Сипайского восстания. В декабре 1862 г. на Дели был распространён «Акт о городском благо-

устройстве» 1850 г., согласно которому учреждался муниципалитет<sup>1</sup>. К сфере деятельности городской власти относились школы, медицина, поддержание чистоты на улицах, организация приютов для коров. Делийский муниципальный комитет возглавлялся заместителем Главного комиссара — главы городской исполнительной власти.

Власть Муниципального комитета распространялась только на город, подчинявшиеся Дели сельские районы управлялись Делийским окружным советом, который был создан в 1884 г. в соответствии с «Актом об окружных советах Панджаба». Этот орган имел сходные с муниципальным комитетом полномочия.

В неизменном виде эта система существовала до обретения Дели столичного статуса в 1911 г. К этому времени в связи с быстрым ростом населения город вышел за пределы Шахджаханабада. Кроме того, создавались новые правительственные кварталы, где изначально была учреждена собственная система внутреннего управления, независимая от старого муниципалитета. В связи с этим начинают появляться новые муниципальные советы в Сивил Лайнз (1912), Шахдаре (1916), Нареле (1919) и т. д.<sup>2</sup>. В 1927 г. был создан отдельный муниципалитет в Нью-Дели.

К 1947 г. на территории Дели располагалось девять независимых муниципалитетов — Делийский муниципальный комитет, Шахдара, Нарела, Мехраули, Наджафгарх, Нью-Дели, Сивил Лайнз, Дели Форт и Дели Кантонмент. Вскоре после получения независимости, в городе появилось ещё два новых муниципалитета — Западный Дели и Южный Дели. Кроме того, в сельских районах продолжал действовать окружной совет.

Делийский муниципальный комитет продолжал оставаться самым крупным органом местного самоуправления. После многочисленных реформ к 1947 г. в него входило 43 депутата. 28 из них избирались от 14 округов (по одному индуусу и одному мусульманину), 6 — от различных коммерческих и промышленных объединений, 9 — назначались правительством<sup>3</sup>. После независимости была проведена реформа избирательного процесса, отменены конфес-

<sup>1</sup> Chopra P. Gazetteer of India: Delhi, 1976. P. 714.

<sup>2</sup> 10 local bodies made up MCD in 1958. Hindustan Times: e-paper. 2012. URL: <https://www.hindustantimes.com/delhi-news/10-local-bodies-made-up-mcd-in-1958/story-Et5Byx1KYB0GYUs2mREvzl.html> (accessed: 23.06.2018).

<sup>3</sup> Chopra P. Gazetteer of India: Delhi. P. 716.

сиональные квоты и имущественный ценз и введены специальные квоты для неприкасаемых.

Схожая ситуация наблюдалась и в ряде других муниципалитетов: Шахдаре, Нареле, Мехраули, Наджафгархе — крупных пригородах Дели. Эти муниципалитеты также были полностью или частично выборными. С другой стороны, муниципалитеты Нью-Дели, Сивил Лайнз, Дели Кантонмент, Дели Форт, Западный Дели и Южный Дели состояли из назначаемых правительственных чиновников.

Столичный статус Дели оказал влияние и на положение города в административной системе Британской Индии после 1912 г. Дели стал территорией, непосредственно управляемой из центра. Исполнительную власть в городе возглавлял главный комиссар, назначаемый вице-королём. Помимо округа Дели в Британской Индии существовало ещё несколько подобных территорий — Белуджистан, Аджмер, Андаманские и Никобарские острова, Пантх-Пиплода и Кург. В отличие от Бомбейского, Бенгальского или Мадраасского президентств, а позднее и Панджаба, на этих территориях не существовало законодательных советов. После принятия в 1935 г. «Акта об управлении Индией» и расширения полномочий законодательных советов изменений в положении Дели не произошло. Дели не был представлен в Панджабском законодательном совете, вместе с тем в городе не был создан и собственный законодательный совет. В провинциальных выборах 1937 и 1946 гг. жители Дели участия не принимали.

Таким образом, к августу 1947 г. Дели был одним из пяти индийских регионов (вместе с Андаманскими островами, Аджмером, Кургом и Пантх-Пиплодой), управлявшихся непосредственно из центра. В связи с резким ростом населения после 1947 г., активизацией политической жизни и переносом в город правительственных учреждений возникла потребность в реформировании системы городского управления.

Одна из главных сложностей административных преобразований в независимой Индии заключалась в неравнозначном статусе бывших британских владений — провинций, бывших княжеств и территорий, непосредственно управляющихся центральной администрацией. Все эти территории в первоначальной версии индийской конституции были поделены на четыре категории.

Девять штатов категории А были созданы из бывших провинций Британской Индии, управлявшихся губернаторами и имевших собственные Законодательные собрания. Штаты категории В были созданы из бывших княжеств или княжеских союзов, бóльшая часть из которых тоже имела собственные законодательные или законосовещательные органы к началу 1940-х годов. Штаты категории С образовались из территорий центрального управления и части небольших княжеств, особенно на северо-востоке страны. К категории D относились только Андаманские и Никобарские острова.

В штатах категории С вводилось президентское правление. При этом парламент мог создать для любой из таких территорий представительский орган — выборный или назначаемый, с законодательными или законосовещательными функциями<sup>4</sup>. Также в этих штатах возможно было создание собственного правительства и судебных органов.

В территориях категории D была фактически сохранена британская система управления и никаких собственных законодательных или законосовещательных органов предусмотрено не было. В 1949 г. к категории D относились только Андаманские и Никобарские острова из-за малой численности населения и специфики местных условий.

Учредительное собрание воспользовалось правом и создало в части территорий С представительские органы. В 1951 г. был принят «Акт об управлении территориями С». В части данных территорий (в Дели, Химачал-Прадеше, Виндхья-Прадеше, Аджмере, Бхопале и Курге — но не в Трипуре и не в Манипуре) были учреждены собственные законодательные ассамблеи<sup>5</sup>. Учреждалось также и правительство, которое должно было формироваться законодательной ассамблеей. Вместе с тем полномочия подобных правительств были жёстко ограничены — их основная цель состояла в «содействии главному комиссару в исполнении его полномочий, предоставление рекомендаций по вопросам, находящимся в ведении законодательной ассамблеи»<sup>6</sup>. Полномочия делийского правительства были ограничены даже на общем фоне союзных терри-

<sup>4</sup> The Gazette of India. Extraordinary, Nov. 26, 1949. P. 112.

<sup>5</sup> The Government of Part C States Act, 1951, § 2.2.

<sup>6</sup> Ibid. § 35.1.

торий. Из сферы деятельности правительства была выведена полиция<sup>7</sup>. Кроме того, к компетенции правительства в принципе выведены все вопросы, касающиеся территории Нью-Дели.

В марте 1952 г. были проведены первые выборы в делийскую законодательную ассамблею и сформировано правительство, находившееся под контролем ИНК. Первым главой правительства стал Браhm Пракаш, вторым (с февраля 1955 г.) — Гурмух Нихал Сингх. Делийская законодательная ассамблея и делийское правительство просуществовали до ноября 1956 г., после чего были упразднены в соответствии с «Актом о реорганизации штатов».

«Акт о реорганизации штатов» был принят в 1956 г. по итогам деятельности Комиссии по реорганизации штатов, работавшей с 1953 г. Основная цель реформы состояла в создании штатов на языковой основе и отходе от административного деления колониальных времён. В 1956 г. помимо новых 14 штатов было образовано 6 союзных территорий — Андаманские и Никобарские острова, Дели, Пондишерри, Химачал-Прадеш, Лакшадвип и Трипура. В основном союзными территориями стали бывшие территории С и D, а также территория Французской Индии, совсем недавно включённая в состав страны. Согласно Акту 1956 г., союзные территории не имели собственных правительств и законодательных органов.

Дели стал единственным регионом, в котором законодательная ассамблея упразднялась за всю историю Индии. Существовало несколько причин этого шага и отнесения Дели к союзным территориям, а не к штатам. Во-первых, предоставление Дели статуса штата противоречило заявленному принципу создания штатов на языковой основе. Из-за этого происходило объединение земель бывших княжеств с бывшими британскими провинциями. Большинство территорий центрального подчинения также вошло в состав крупных штатов. Аджмер был включён в состав Раджастхана, Кург — в состав Майсура, Пантх-Пиплода — в состав Мадхья-Прадеш. Дели не был включён в состав соседних Панджаба или Уттар-Прадеша, так как столица не могла быть расположена на территории одного из крупнейших штатов. Вместе с тем предоставление прав штата отдельному городу противоречит языковому принципу, на котором основывалась реформа 1956 г.

<sup>7</sup> Chandra, J. P. Delhi: a political study. New Delhi, 1965. P. 45.

Во-вторых, Дели был местом пребывания центрального правительства, парламента и прочих важнейших государственных органов. В связи с этим правительство желало полностью контролировать политическую жизнь в настолько важном регионе. Особенностью политической ситуации в Дели были крайне сильные позиции оппозиционных сил — в данном случае индусских националистов из Бхаратия джана сангх. Существовала достаточно высокая вероятность формирования в столице контролируемого БДС правительства, что было бы крайне нежелательно для центральных властей.

Роспуск законодательной ассамблеи вызвал недовольство среди всех политических сил в Дели — от коммунистов до индусских националистов из БДС и Хинду махасабхи. Недовольство существовало и среди руководителей делийского отделения ИНК, называвших 1956 г. началом «правления бюрократов»<sup>8</sup>. Кроме того, в нескольких союзных территориях (в Химачал-Прадеше, Манипуре и Трипуре) были вскоре восстановлены хотя бы законосовещательные органы, но к Дели это не относилось<sup>9</sup>. В городе фактически восстановилась система управления, существовавшая до 1947 г., во главе с главным комиссаром, представлявшим центральную власть. При главном комиссаре был создан консультативный совет, состоявший из представителей муниципальных корпораций, МВД, Делийского университета и депутатов парламента от Дели. Тем не менее чёткого статуса этот совет не имел.

В 1956—1966 гг. какое-либо самоуправление в Дели существовало только на уровне муниципальных корпораций. Сложилась невыгодная ситуация для всех действовавших в городе политических сил. Видные представители ИНК в Дели — Брахм Пракаш, Мехр Чанд Кханна, Джаг Парвеш Чандра — вели переговоры с правительством, лоббируя воссоздание ассамблеи. В результате переговоров начал свою деятельность «Правительственный комитет по расширению полномочий местного самоуправления в союзных территориях» во главе с министром юстиции Ашоком Сенем. Во время деятельности этого комитета в декабре 1961 г. в состав Индии были включены бывшие португальские владения в качестве союзной территории Гоа, Даман и Диу. Сложная внешнеполитическая ситуация

<sup>8</sup> Chandra, J. P. Delhi: a political study. P. 55.

<sup>9</sup> Territorial councils Act 1956, § 2.9.

в связи с присоединением Гоа диктовала необходимость предоставить союзным территориям максимальную степень самоуправления. В итоге комиссия Сена рекомендовала восстановить в союзных территориях законодательные ассамблеи.

В 1963 г. был принят «Акт об управлении союзными территориями», а в 1966 г.— «Акт об управлении Дели», содержащий компромиссное решение по вопросу о самоуправлении в столице. Законодательная ассамблея восстановлена не была, вместо этого был создан городской совет. Выборы в него проходили в 56 одномандатных округах, по тому же принципу, что и в законодательную ассамблею<sup>10</sup>. Тем не менее городской совет был законосовещательным органом. По сравнению с законодательной ассамблеей у городского совета были ещё более урезаны полномочия, а главное — у него не было полномочий формировать правительство. Исполнительная власть осталась в руках Главного комиссара (с 1966 г. — лейтенант-губернатора).

Ряд шагов, расширявших делийское самоуправление, был принят и в судебной сфере. Изначально Дели подчинялся Высокому суду Панджаба в Лохоре, который после 1947 г. был преобразован в Высокий суд Восточного Панджаба, базировавшийся в Шимле. В 1966 г. был принят «Акт о Высоком суде Дели» и учрежден отдельный суд для столицы, в юрисдикции которого до 1970 г. находился и Химачал-Прадеш. До настоящего времени собственный Высокий суд существует не во всех штатах (сейчас его нет в Гоа, Нагаленде и Аруначал-Прадеше). Это ещё раз подчёркивает промежуточный статус Дели между союзной территорией и штатом.

Половинчатость решений 1966 г. и ограниченность полномочий Городского совета критиковались как политическими партиями, так и представителями городских общественных организаций. Городской совет стал требовать себе дополнительных полномочий, особенно после того, как на первых выборах 1967 г. победил БДС. В период нахождения у власти правительства Джаната парти (1977—1979 гг.) была предпринята попытка расширить полномочия местных властей. В 1978 г. в парламент на рассмотрение была внесена поправка к «Акту об управлении союзными территориями» — предлагалось создать в Дели структуры исполнительной власти по образцу Гоа

<sup>10</sup> Seth K. N., Malhotra C. G. Delhi Metropolitan Council: A Study, 1966—1989. New Delhi, 1989. P. 8.

и Пондишерри, где, несмотря на статус союзной территории, правительство, ответственное перед законодательной ассамблеей, действовало с 1963 г. Тем не менее из-за общей неэффективности правительства Джаната партии поправки так и не были рассмотрены<sup>11</sup>. Требования о расширении полномочий делийских властей звучали и после возвращения во власть конгрессистского правительства. В 1983 г. начала действовать правительственная комиссия под председательством Ранджит Сингха Саркарии, созданная для изучения распределения полномочий между центром и регионами. В своём отчёте комиссия коснулась и положения в союзных территориях, рекомендуя создать полноценные законодательные собрания и ответственные правительства там, где их ещё не было.

Рекомендации комиссии Саркарии дали толчок к реформированию политической системы в Дели. Реформы назрели и в связи со стремительным ростом населения в столице — к 1991 г. в Дели жило почти в пять раз больше человек, чем в остальных союзных территориях, вместе взятых. Гоа, самая крупная из бывших союзных территорий, получил права штата в 1987 г., что могло служить необходимым прецедентом и для Дели.

Статус Национальной столичной территории после реформы 1991 г. определялся двумя документами — правительственным «Актом об управлении Национальной столичной территорией» и 69-й поправкой к индийской конституции. Эти документы предполагали воссоздание законодательного собрания и ответственного перед законодательным органом делийского правительства. Вместе с тем они содержали ряд важных ограничений полномочий создаваемого законодательного собрания — например, законодательный орган не мог вводить новые налоги и сборы иначе как по представлению лейтенант-губернатора<sup>12</sup>. Также под контролем лейтенант-губернатора оставалась городская полиция. Равным образом правительству остались неподконтрольными и муниципальные корпорации. Таким образом, положение Национальной столичной территории осталось промежуточным между полноправными штатами и союзными территориями — последние (кроме Пондишерри) не имели законодательных органов.

---

<sup>11</sup> Ibid. P. 22.

<sup>12</sup> The Government of National Capital Territory of Delhi Act, 1991, § . 22 (1) A.

Вопрос о полномочиях делийской власти не был решён окончательно в 1991 г. Ряд политических сил продолжил лоббировать предоставление Дели статуса полноправного штата. Прежде всего это были индусские националисты — БДС и БДП выступали за права штата для Дели с 1950-х годов, БДП на волне борьбы за изменение статуса столицы победила на выборах 1993 г. Победа на этих выборах вылилась в противостояние с общенациональным правительством, находившимся в это время под контролем ИНК. Любопытно, что впоследствии БДП попала в прямо противоположную ситуацию, когда с 2015 г. началось противостояние контролируемого партией общенационального правительства и оппозиционного делийского кабинета Аам аадми парти (ААП).

После прихода к власти правительства Национально-демократического альянса в 1998 г. разработка закона о реорганизации Дели началась на парламентском уровне. Предлагалось предоставить Дели права штата, передать делийскому правительству контроль над полицией и муниципальными корпорациями, исключая территорию Нью-Дели. Тем не менее, разработка закона не продвинулась далеко. Победа на выборах в Дели ИНК и формирование кабинета Ш. Дикшит сделали потенциальное предоставление Дели прав штата крайне невыгодным для правительства А.Б. Ваджапаи.

Новая кампания за изменение статуса столицы началась в 2003 г. и отражала надежды БДП на победу на городских выборах. В это время Л.К. Адвани внес в Лок сабху законопроект о статусе штата для Дели. Частью избирательной кампании было лоббирование принятия поправок в конституцию. После проигрыша БДП выборов в Дели в декабре 2003 г. вопрос вновь утратил актуальность.

Тем не менее в годы нахождения у власти на общенациональном уровне правительства Манмохана Сингха в 2004—2014 гг. БДП регулярно пыталась поднять вопрос о реформе управления Дели. Предвыборный манифест БДП в 2013 г. вновь содержал требование о создании штата<sup>13</sup>. В течение этого периода ИНК и Ш. Дикшит не высказывались по поводу реформы системы управления. Требования прав штата для Дели появились в программе ИНК только после поражения на выборах в 2013 г. от ААП.

<sup>13</sup> Bharatiya Janata Party Delhi Pradesh Manifesto for the Delhi Vidhan Sabha Elections 2013. P. 6.

Вопрос о статусе штата был ключевым в ранней риторике ААП. После победы на выборах в 2015 г. правительство А. Кеджривала опубликовало проект закона о статусе Дели<sup>14</sup>, фактически повторяющий предложение Л.К. Адвани. Однако на деле ААП не имела возможности как-либо повлиять на ситуацию, так как не располагала сколько-нибудь значимым количеством депутатов в Лок сабхе, а БДП резко изменила свою позицию по поводу статуса Дели после прихода к власти на общенациональном уровне.

В итоге ААП отказалась от активного лоббирования вопроса о статусе Дели, сосредоточившись на расширении полномочий правительства и урезании прав лейтенант-губернатора. Решение Верховного суда от 4 июля 2018 г. подтвердило приоритет решений правительства по всем вопросам, не касающимся поддержания общественного порядка и перераспределения земли в столице.

Скорее всего, разделение полномочий между лейтенант-губернатором, правительством и муниципальными корпорациями сохранится и в дальнейшем. Практически все политические силы, действовавшие в Дели с 1947 г., так или иначе использовали лозунг о «штате Дели» для привлечения голосов избирателей. Однако руководство общенациональных партий прекрасно осознает, что при нахождении у власти на общенациональном уровне им крайне невыгодно противостояние с полноправным оппозиционным делийским правительством. ААП — региональная делийская политическая сила — даже теоретически не имеет шанса добиться предоставления Дели статуса штата.

---

<sup>14</sup> Draft Bill on Delhi statehood released. The Hindu: e-paper. 2016. URL: <https://www.thehindu.com/news/cities/Delhi/draft-bill-on-delhi-statehood-released/article8617569.ece> (accessed: 23.06.2018).

**Часть II**

**КОНСТИТУЦИЯ ИНДИИ  
КАК ОСНОВНОЙ ЗАКОН И ИНСТРУМЕНТ  
ПОЛИТИЧЕСКОЙ БОРЬБЫ**



## 1950–2020: 70 ЛЕТ СТАТЬЕ 370 КОНСТИТУЦИИ ИНДИИ И СУДЬБЫ ДЖАММУ И КАШМИРА

**Т.Л. Шаумян**

Институт востоковедения РАН;  
tshaumyan@gmail.com

**Резюме.** В августе 2019 г. нижняя палата парламента Индии отменила статью 370 Конституции Индии об особом статусе штата Джамму и Кашмир. Ситуация в штате отличается нестабильностью, усиливающимися тенденциями к сепаратизму и терроризму. Индия и Пакистан в Кашмире разделены линией фактического контроля. Индийские власти действовали в рамках собственной конституции. Пакистан расценил действия Индии как подрыв международно признанного спорного статуса Джамму и Кашмир. Такое решение правящая партия приняла, опираясь на результаты всеобщих парламентских выборов, дважды принесших убедительную победу БДП, причем изменение статуса Джамму и Кашмира входило в список предвыборных обещаний БДП.

**Ключевые слова:** Индия, Конституция, статья 370, раздел Британской Индии, Джамму и Кашмир, сепаратизм, терроризм, партия БДП, Национальная конференция, Пакистан

## 1950–2020: ARTICLE 370 OF INDIAN CONSTITUTION AND JAMMU AND KASHMIR TURN 70

**T.L. Shaumyan**

Institute of Oriental Studies, RAS;  
tshaumyan@gmail.com

**Summary.** In August 2019, the Lower House of the Indian Parliament repealed Article 370 of the Constitution of India on the special status of the State of Jammu and Kashmir. The situation in the State is characterized by instability, increasing tendencies towards separatism and terrorism. India and Pakistan in Kashmir are separated by a Line of Actual control. The Indian authorities acted within the framework of their own Constitution. Pakistan viewed India's actions as undermining the internationally recognized disputed status of Jammu and Kashmir. This decision was made by the ruling party based on the results of the general parliamentary elections, which twice brought a convincing victory to the BJP, and the change in the status of Jammu and Kashmir was included in the list of election promises of the BJP.

**Key words:** India, Constitution, Article 370, Partition of British India, Jammu and Kashmir, Separatism, Terrorism, BJP Party, National Conference, Pakistan

6 августа 2019 г. Лок Сабха — нижняя палата парламента Республики Индия — поддержала предложенный Кабинетом министров законопроект об отмене особого статуса индийского штата Джамму и Кашмир, определяемого статьей 370 и ее части 35А Конституции Индии. Согласно этой статье, штат Джамму и Кашмир — из 29 штатов страны единственный с преобладающим мусульманским населением — имеет собственную конституцию и флаг, может самостоятельно принимать решения по всем вопросам, кроме иностранных дел, обороны и связи.

Конфликтный потенциал вокруг статуса территории Джамму и Кашмира был заложен еще в момент принятия окончательного решения об условиях раздела Британской Индии на два доминиона. В соответствии с планом вице-короля Индии лорда Маунтбеттена, Британская Индия в 1947 г. должна была разделиться по религиозному принципу на индуистскую Индию и мусульманский Пакистан. Согласно условиям раздела, правителям многочисленных княжеств, формально не входивших в состав Британской Индии (а их существовало 584, они занимали 45,3% территории страны с населением около 99 млн, было предоставлено право самим принимать решение о том, войти ли в состав Индии или в состав Пакистана или сохранить прежние отношения с метрополией. При этом должно было приниматься во внимание географическое положение княжества и интересы его населения. Вопрос религиозной принадлежности, конечно, также должен был учитываться, но не быть определяющим при принятии окончательного решения. «Планом Маунтбеттена» предусматривалось проведение референдумов в случаях, когда взаимоприемлемого решения вопроса достичь не удавалось.

Вскоре после раздела Индии судьба практически всех княжеств так или иначе была определена, но «яблоком раздора» оставалась судьба самого крупного из них, населенного преимущественно мусульманами, — Джамму и Кашмира.

Территория Джамму и Кашмира составляет 222236 кв. км. В настоящее время 97545 кв. км этой площади находятся под юрисдикцией Пакистана, а 42735 — Китая (район Ладакха, Аксай Чин плюс территория, переданная Пакистаном КНР в соответствии с пограничным соглашением от 2 марта 1963 г.). В результате Индия фактически контролирует 81954 кв. км, включая «камень преткнове-

ния» спора, «изумруд, затерявшийся среди жемчужин», — кашмирскую долину со столицей штата Сринагаром<sup>1</sup>.

Население Кашмира до раздела (1941 г.) составляло 4021 616 человек, из которых 77% — мусульмане, 20% — индуусы, 3% — сикхи и др. По данным переписи 2001 г., население индийской части Кашмира составляло 10069 917 человек, из которых (по данным переписи 1991 г.) 64,2% — мусульмане, 32,25% — индуусы, 2,23% — сикхи, а остальные — буддисты, христиане и джайны. Население «пакистанской» части Кашмира в том же 1991 г. — 1983 464 человек (по подсчетам 2000 г. — 4200 000 чел.), из которых 99,8% — мусульмане<sup>2</sup>.

Приблизительно такое же соотношение численности населения «индийской» и «пакистанской» частей Кашмира сохранилось и сегодня (около 60 и 40% соответственно).

Вся территория Джамму и Кашмира делится на четыре области, отличающиеся друг от друга природными условиями, историческим прошлым, национально-этническим и религиозным составом населения.

Так, условно, единое целое до раздела составляла индийская провинция Кашмир и находящийся сегодня под юрисдикцией Пакистана Азад Кашмир. Большинство населения здесь по религии — мусульмане-сунниты, составляющие в индийском Кашмире около 92% населения, в Азад Кашмире — около 99%. Далее, самая густонаселенная часть штата — Джамму, где индуусы составляют около 60%, мусульмане — около 40%, сикхи — около 3%. Третья часть — высокогорное малонаселенное плато Ладакх, где живут ладакхи, исповедующие буддизм ламаистского толка (они составляют около 54% жителей, остальные — мусульмане). Его территория частично находится под юрисдикцией Китая, где доля буддистов еще выше. Наконец, особое место занимают так называемые Северные территории, включающие в себя районы Гилгит, Балтистан и Диамер, площадью около 84931 тыс. кв. км с населением (по расчетам на 2000 г.) — 1,1 млн чел., находящимся в составе Пакистана. Население этих территорий более чем на 90% — мусульмане, остальные — главным

<sup>1</sup> Jammu and Kashmir. Population Distribution, 1981 and Subsequent Growth. URL: [www/kashmiristudygroup.net/mapsetplan/population.html,2000](http://www/kashmiristudygroup.net/mapsetplan/population.html,2000).

<sup>2</sup> Ibid.

образом буддисты<sup>3</sup>. Несмотря на поликонфессиональный характер кашмирского общества, исторически и традиционно оно отличалось плюрализмом и гармоничными отношениями между представителями различных религиозных групп.

Несовместимость подходов к решению судьбы княжества Джамму и Кашмир со стороны секуляристской Индии и мусульманского Пакистана послужила основой возникновения кашмирского спора. Пакистанское руководство на том основании, что 77% населения территории Джамму и Кашмира являются приверженцами ислама, стремилось предотвратить его вхождение в состав Индии. Эта позиция была подкреплена вторжением в ночь с 21 на 22 октября 1947 г. на территорию княжества вооруженных отрядов пуштунских племен из Северо-Западной пограничной провинции Пакистана, подкрепленных пакистанскими «добровольцами». Через четыре дня пуштуны оказались в нескольких километрах от столицы штата Сринагара, а 24 октября на занятой ими территории было объявлено о создании временного правительства «Азад («свободного») Кашмира». Индия квалифицировала позицию Пакистана как прямую агрессию, направленную на захват Кашмира. 26 октября махараджа Хари Сингх направил лорду Маунтбеттену текст подписанного им Акта о присоединении Джамму и Кашмира к Индии<sup>4</sup>.

27 октября лорд Маунтбеттен заявил о признании Акта и самого факта присоединения Кашмира к Индии<sup>5</sup>. Он добавил, что, по мнению правительства Британской Индии, после восстановления законности и порядка в Джамму и Кашмире вопрос о присоединении его территории должен быть окончательно урегулирован путем проведения плебисцита. Индийское же руководство придерживалось мнения, что присоединение Джамму и Кашмира к Индии является безоговорочным и окончательным, с чем категорически не согласился Пакистан, считая присоединение незаконным. Одновременно в Кашмир был направлен индийский воинский контингент, который на подступах к столице княжества Сринагару остановил наступление вторгшихся из Пакистана боевых отрядов. Начался

<sup>3</sup> Government of India. Ministry of Home Affairs / Office of the Registrar General Census Commission, India. Provisional Population Totals and Data Products-Census 2011: Jammu & Kashmir.

<sup>4</sup> The Kashmir Issue. High Commission of India. L., 1993. P. 164–169.

<sup>5</sup> Ibid. P. 169.

первый индо-пакистанский военный конфликт, который с различной степенью интенсивности продолжался более года.

Махараджа согласился подписать Акт о присоединении к Индии при соблюдении ряда условий. Так, в пункте 7 Акта говорилось, что документ не должен рассматриваться как «обязывающий» махараджу принять «любую будущую конституцию Индии» или ограничивать его право «на свое усмотрение» заключать какие-либо договоренности с Индией<sup>6</sup>.

Учитывая противоречивый характер отношения к проблеме Кашмира при разделе Британской Индии двух заинтересованных стран — Индии и Пакистана — правительство Индии сочло возможным придать этому штату особый статус: в текст Конституции Индии была включена статья 370 и ее часть 35А, которая предусматривала предоставление Джамму и Кашмиру «особых» прав<sup>7</sup>, включая возможность определять своих «постоянных жителей», имеющих прописку в штате, покупать там недвижимость, работать в правительстве, подтверждала особые преимущества кашмирцев на недвижимое имущество, особые права при устройстве на работу, в том числе на государственные должности, на получение стипендий и т. д. Принятию этой статьи 17 октября 1949 г. предшествовали пятимесячные переговоры между Джавахарлалом Неру и главным министром штата Джамму и Кашмир Шейхом Абдуллой<sup>8</sup>. По существу, Джамму и Кашмир стали единственным штатом, условия членства которого в Индийском союзе серьезно обсуждалось. Принятие 370 статьи стало условием сделки, заключенной премьер-министром Джавахарлалом Неру, министром внутренних дел Валлабхаи Пателем и премьер-министром Кашмира Шейхом Абдуллой, обусловившей согласие кашмирцев на присоединение к Индии.

Акт о присоединении к Индии гарантировал Джамму и Кашмиру автономию с правом иметь свою конституцию и Учредительное собрание. В пункте 3 статьи 370 Конституции Индии было конкретно указано, что действие этой статьи может быть приостано-

<sup>6</sup> Текст см.: Noorani A. G. Article 370. A Constitutional History of Jammu and Kashmir. Oxford University Press, 2011. P. 37–41.

<sup>7</sup> Singh Nirvikar. Cultural Conflict in India: Punjab and Kashmir // GAIA Research Series, Global, Area and International Archive, UC Berkeley. 1998.01.01. P. 339.

<sup>8</sup> Noorani A. G. Op. cit. P. 1.

новлено только на основании резолюции Учредительного собрания Джамму и Кашмира<sup>9</sup>.

Ситуация в Кашмире и вокруг него стала причиной индо-пакистанских войн 1947—1948, 1965, 1971 и 1999 гг. После первой индо-пакистанской войны Пакистан оккупировал треть территории Кашмира, 38 тыс. кв. км были фактически заняты Китаем после войны 1962 г. Таким образом, территория Кашмира оказалась разделенной между тремя государствами: Индией, Пакистаном и Китаем<sup>10</sup>.

В течение более семи десятилетий ситуация в Джамму и Кашмире отличалась нестабильностью, выступлениями мусульманского большинства штата против местных властей, усиливающимися тенденциями к сепаратизму, террористическими актами, которые представляли угрозу для местного населения. Между Индией и Пакистаном в Кашмире отсутствует официальная граница: вооруженные силы двух государств разделены линией фактического контроля. Привилегии коренным жителям Кашмира, дискриминация некашмирцев мешают решению проблем экономического развития штата. На его территории активно действуют сепаратисты, выступающие за его независимость или присоединение к Пакистану. Активизировалось вмешательство во внутренние дела штата со стороны Пакистана. Положение обострилось в феврале 2019 г. после террористического акта в Кашмире, в результате которого погибло 45 индийских военнослужащих. В ответ были арестованы лидеры местных мусульман. В результате воздушного боя были сбиты истребители вооруженных сил обеих стран.

Центральные власти Индии предпринимали попытки использовать как мирные, так и силовые методы урегулирования ситуации, вовлекая население штата в общеиндийский демократический процесс, осуществляя на его территории выборы в местные и общеиндийские органы власти, принимали меры для стабилизации экономического развития штата. Однако эти действия не привели к снижению уровня социальной напряженности. На территорию штата неоднократно вводились индийские войска, что обостряло ситуацию и вызывало протесты местного населения.

<sup>9</sup> Подробнее см.: Ibid. P. 6—8.

<sup>10</sup> Подробнее см.: Шаумян Т.Л. Проблема Джамму и Кашмира // Этничность и религия в современных конфликтах / отв. ред. В.А. Тишков, В.А. Шнирельман. М.: Наука, 2012. С. 522—572.

В результате правительство приняло решение о принятии «хирургических» мер: отмене статьи 370 и фактической ликвидации штата Джамму и Кашмир. Он был разделен на две союзные территории: Джамму и Кашмир с законодательным органом и Ладакх без такового, обе территории переходят под непосредственное управление центра. Отменяется запрет на приобретение земли в Джамму и Кашмире нерезидентами штата, т.е. уравниваются права всех жителей страны.

Формат раздела штата на Джамму и Кашмир и Ладакх имел под собой этническую и религиозную основу, поскольку его население не гомогенно и окончательное решение его судьбы должно было приниматься с учетом интересов всех населяющих его религиозных и этнонациональных групп. В 2001 г. население индийской части Кашмира составляло 10069 917 человек, из которых немногим более 64% — мусульмане, более 32% — индуусы, 2,23% — сикхи, а остальные — буддисты, христиане и джайны. На высокогорном малонаселенном плато Ладакх живут ладакхи, исповедующие буддизм ламаистского толка (они составляют около 54% жителей, остальные — мусульмане)<sup>11</sup>. Понятно, что решение правительства Индии о создании отдельной союзной территории Ладакх встретило здесь бурную поддержку.

Руководство страны, опасаясь ширококомасштабных протестов и беспорядков, приняло превентивные меры в Джамму и Кашмире: был введен комендантский час и дополнительные контингенты войск, отключены средства связи и Интернет, были закрыты все учебные заведения, введены ограничения на проведение общественных собраний<sup>12</sup>. Лидеры оппозиции — вице-президент партии Национальная конференция Омар Абдулла, президент Народно-демократической партии Мехбуба Муфти, председатель Народной конференции Саджад Гани — и некоторые другие были взяты под домашний арест<sup>13</sup>. Из обеих столиц были отозваны послы; между Индией и Пакистаном было прекращено автобусное и железно-

<sup>11</sup> Там же. С. 528—529.

<sup>12</sup> Конец независимого Кашмира: зачем Индия ликвидирует самый проблемный штат: политика: РБК. URL: <http://www.rbc.ru/politics/06/08/2019/5d4804fd9a79479c84c7c1> (дата обращения: 25.01.2021).

<sup>13</sup> Greater Kashmir // GK News Network. Srinagar, 5.08.2019. URL: <http://www.greaterkashmir.com/news/front-page-2/omar-mehbooba-lone-placed-under-house-arrest> (дата обращения: 25.01.2021).

дорожное сообщение, а также торговые отношения, был наложен запрет на показ в Пакистане индийских кинофильмов и др.

Решение Кабинета министров Индии было неоднозначно встречено частью гражданского общества Индии. Так, автор специальной монографии и многочисленных статей о 370 статье Конституции Индии А.Г. Нурани заявил о «неконституционном» характере ее отмены<sup>14</sup>. Руководство страны обвинялось правозащитниками в принятии важных решений без каких-либо консультаций с народом, с нарушениями прав человека.

Формально индийские власти действовали в рамках своей собственной конституции, принятые ими меры касались территорий, находящихся под юрисдикцией правительства в Дели, и, по словам посла Индии в Москве Д.Б. Венкатеша Вармы, это внутреннее дело Индии, которая не сделала ничего, «чтобы изменить внешние границы штата Джамму и Кашмир. Линия контроля, установленная в 1972 г. по Симлскому соглашению, остается неизменной»<sup>15</sup>.

Однако пакистанская сторона расценила действия Индии как нарушение прав мусульман и обвинила ее в том, что Дели «преднамеренно подрывает признанный международным сообществом спорный статус Джамму и Кашмира». В Пакистане начались демонстрации протеста с антииндийскими лозунгами. Главнокомандующий армией Пакистана генерал Камар Джавед Баджва заявил о готовности армии страны поддержать борьбу народа Кашмира всеми возможными способами<sup>16</sup>.

Министерство иностранных дел Индии сочло необходимым пригласить послов США, Великобритании, Франции, России и Китая, а затем и Австралии и Индонезии для разъяснения причин и целей принятия столь важных решений. Госдепартамент США призвал стороны сохранять спокойствие, соблюдать права человека и поддерживать мир вдоль индо-пакистанской границы, а президент США Дональд Трамп выразил готовность выступить посредником

<sup>14</sup> Дешман Акшай. Кашмир: слом статьи 370 «неконституционный», «лживый» говорит юрист А.Г. Ноорани // Политика. 05.08.2019. URL: [https://www.huffingtoppost/in/entry/Kashmir-article-370-scrapping-constitutional-expert-react-noorani\\_in\\_5d47e58de4b0aca341206135](https://www.huffingtoppost/in/entry/Kashmir-article-370-scrapping-constitutional-expert-react-noorani_in_5d47e58de4b0aca341206135) (дата обращения: 25.01.2021).

<sup>15</sup> Посол Индии в РФ: республика уведомила Москву об изменении статуса штата Джамму и Кашмир // ТАСС. 06.08.2019.

<sup>16</sup> Армия Пакистана поддержит борьбу жителей Кашмира // Naqqin.az. 06.08.2019.

в индо-пакистанском споре. Премьер-министр Пакистана Имран Хан принял это предложение, в то время как Индия его отвергла, придерживаясь твердого принципа решения двусторонних споров на двусторонней основе, без вмешательства «третьих» сил<sup>17</sup>. Министр иностранных дел России С. Лавров в беседе с главой МИД Пакистана Махмудом Куреши подчеркнул необходимость «деэскалации напряженности и безальтернативность урегулирования имеющихся разногласий между Пакистаном и Индией на двусторонней основе политико-дипломатическими методами»<sup>18</sup>.

С осуждением решения Индии об изменении статуса приграничной с Китаем области Ладакх выступил Пекин. Официальный представитель МИД КНР Хуа Чуньин обвинила индийскую сторону в том, что она «в одностороннем порядке вносит изменения в национальное законодательство, что нарушает территориальный суверенитет Китая». Глава МИД КНР Ван И расценил действия Индии как «нарушение двусторонних соглашений по обеспечению мира и спокойствия на границе»<sup>19</sup>. Пекин заявил о готовности защищать интересы Пакистана<sup>20</sup>.

Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш призвал Индию и Пакистан проявить сдержанность и добавил, что миротворческие силы ООН, которые наблюдают за прекращением огня между Индией и Пакистаном в Джамму и Кашмире, сообщают об усилении военной активности вдоль линии контроля.

Позицию по кризису вокруг Кашмира высказали многие мировые и региональные лидеры, причем их оценки продемонстрировали отсутствие единой позиции относительно действий руководства Индии. Это сказалось и на оценке ситуации государствами ШОС, полноправными членами которой в 2017 г. стали Индия и Пакистан. При одновременном приеме этих стран в организацию выражалась надежда, что членство в ШОС может содействовать уре-

<sup>17</sup> Trump Offers to Mend Indo-Pak Relations // GonewsIndia. 09.09.2019.

<sup>18</sup> Лавров обсудил с главой МИД Пакистана актуальные вопросы двусторонней повестки дня // ТАСС. 28.09.2018.

<sup>19</sup> Китай выступил против решения Индии об изменении статуса приграничной области Ладакх. URL: <https://tass.ru/mezhdunaropdnaya-panorama/6738197> (дата обращения: 27.01.2021).

<sup>20</sup> China says it will support Pakistan «upholding its rights» in Kashmir row with India. URL: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3022254/china-says-it-will-support-pakistan-upholding-its-rights> (accessed: 29.01.2021).

гулированию проблемы Кашмира. Члены ШОС не смогли выработать коллективного подхода к проблеме: Китай заявил о своей поддержке позиции Пакистана; российская сторона призвала к решению проблемы дипломатическими методами, на двусторонней основе.

Возникает вопрос: чем руководствовалось правительство Бхаратия Джаната партии, принимая столь серьезное и неоднозначное решение? Прежде всего это расчет на то, что принятые меры будут способствовать стабилизации обстановки в этом регионе, занимающем важнейшее стратегическое положение на границах с Пакистаном — традиционным политическим и стратегическим противником Индии. Сложная ситуация внутри и вокруг Кашмира остается как причиной, так и следствием возникновения и сохранения напряженности в индо-пакистанских отношениях, корни которой относятся к эпохе раздела.

Состояние конфронтации фактически продолжается вот уже более 70 лет, в течение которых произошло несколько вооруженных индо-пакистанских конфликтов. В течение этих десятилетий стороны предпринимали попытки вести переговоры ради мирного решения спорных проблем, однако к позитивным результатам эти процессы так и не привели. Обстановка по-прежнему далека от стабильности, продолжают активные антиправительственные выступления и демонстрации, политические методы сталкиваются с препятствиями; экономическое развитие значительно отстает от положения в большинстве других штатов Индии.

Пункт о намерении отменить статью 370 партия БДП включила в свою предвыборную программу. Не исключено, что эта мера, принятая руководством индуистской националистической партии в ее стремлении окончательно одержать верх над ИНК, стала отголоском полемики по вопросам внешней политики и характера взаимодействия с Китаем секуляриста Джавахарлала Неру и индуиста Валлабхаи Пателя, которому при Нарендре Моди был поставлен самый высокий памятник в мире.

Можно предположить, что «особый» статус Кашмира и наличие статьи 370 «примиряли» придерживающихся сепаратистских позиций кашмирцев с необходимостью сохранения Джамму и Кашмира в составе Индии. Отмена статьи и раздел штата на две союзные территории с прямым подчинением центру изменили их ста-

тус в сторону большей интеграции этой территории в состав Индии<sup>21</sup>.

Рискованное решение правительства Нарендры Моды с применением «хирургических» методов выхода из проблемы — ликвидация «особого» штата Джамму и Кашмир с его мусульманским большинством и буддийским «меньшинством» и образование на его месте двух союзных территорий с ограниченными центральной властью правами — вызвало неоднозначную реакцию представителей правящей политической элиты штата. Так, Мехбуба Муфти заявила, что это решение будет иметь катастрофические последствия для Джамму и Кашмира<sup>22</sup>.

Принять такое решение правящая партия смогла, опираясь на результаты всеобщих парламентских выборов, дважды — в 2014 и 2019 гг., — принесших убедительную победу БДП, подтвердивших сохранение ее влияния в стране с преобладающим индуистским населением, тем более что изменение статуса Джамму и Кашмира входило в список предвыборных обещаний БДП. Руководству страны предстоит преодолеть неприятие принятых мер частью своего собственного населения, включая ряд оппозиционных партий, а также неоднозначную реакцию в ряде стран мирового сообщества.

Можно предположить, что принявшие это решение политические силы Индии рассчитывают на то, что в конечном итоге принятые меры смогут помочь укреплению конституционного строя Индии, совершенствованию федеративной системы страны, уравниванию в правах различных штатов и союзных территорий, политическому и экономическому развитию этого региона как неотъемлемой части Республики, созданию условий для более эффективного контроля центра над субъектами федерации, где продолжают сохраняться тенденции к сепаратизму, наносящие ущерб внутри- и внешнеполитической стабильности Индии.

В аналитическом сообществе обсуждаются пути и методы выхода из сложившегося кризиса. Высказываются различные мнения: от сохранения статус-кво, т. е. признания линии фактического контроля в качестве международной границы, до выполнения резо-

<sup>21</sup> Sibal Kanval. Article 370 Fully Integrates J&K with India. 2020, August 3, Vivekananda International Foundation.

<sup>22</sup> Greater Kashmir. Op. cit.

люции ООН о проведении плебисцита под международным контролем — и даже признания права на провозглашение независимости Кашмира. Вариант военного решения проблемы представляется бессмысленным, что доказано опытом прошлых вооруженных конфликтов, которые приводили лишь к жертвам и разрушениям, а проблема оставалась нерешенной.

Индо-пакистанское противостояние по вопросу о Кашмире относится к категории сохраняющихся в мировой практике многолетних конфликтов, выходящих далеко за рамки двусторонних отношений, которые дестабилизируют международную обстановку и приводят к активизации террористической деятельности, которая сопровождается многочисленными человеческими жертвами.

## ПОПРАВКИ К КОНСТИТУЦИИ ИНДИИ И ПРОЦЕДУРА ИХ ВНЕСЕНИЯ

**В.П. Кашин**

Институт востоковедения РАН

indology@mail.ru

**Резюме.** По мнению автора статьи, Конституция Индии является конституцией-долгожительницей. Ее длительный «срок службы» в немалой степени достигнут с помощью механизма поправок. За 70 лет их принято 104, добавлено 74 новых статьи и исключено 22 прежних. Всего произведено более полутысячи изменений содержания документа. Поправки вносятся в текст конституции или прилагаются к ней.

Конституция Индии предусматривает особый порядок внесения поправок. Законопроект инициируется депутатом парламента в любой из его палат. Билль принимается большинством голосов общего числа членов палаты и большинством не менее чем две трети голосов присутствующих и участвующих в процедуре голосования.

Если поправка направлена на изменение положений, упомянутых в статье 368, она должна быть ратифицирована законодательными собраниями не менее половины штатов. После этого законопроект передается на подпись президенту страны. Как только президент «дает свое согласие», билль становится актом или законом и начинает действовать в качестве составной части конституции. Отказать в подписании законопроекта президент Индии не может в соответствии с 24-й поправкой от 5 ноября 1971 г.

**Ключевые слова:** Индия, Конституция Индии, поправки к Конституции Индии

## AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF INDIA AND THE AMENDING PROCEDURE

**V.P. Kashin**

Institute of Oriental Studies RAS

indology@mail.ru

**Summary.** According to the author's opinion, the Constitution of India is remarkable for its longevity, which is due to the amendments' policy. 104 amendments have been accepted, 74 new articles have been added and 22 articles have been excluded for the last 70 years. In general, more than 500 changes of the document's contents have been made. Amendments are included into the text of the Constitution or into the Schedules.

The Constitution of India provides the special Amendment Procedure scheme. An amendment is initiated by a Parliament member in any of the Houses. The Bill is passed by the majority of the total membership of the House and by the majority of not less than two-thirds of the members of the House present and voting.

If an amendment seeks to make any change of the terms to Article 368, it should be ratified by Legislatures of not less than half of the States. After that, the Bill is presented to the President for assent. When the President gives the assent to the Bill, the Bill becomes the Act, and the Constitution shall stand amended in accordance with the terms of the Bill. The President's power to veto a Bill for amendment of the Constitution was taken away with the Constitution (24th Amendment) Act on 5th November, 1971.

**Key words:** India, the Constitution of India, Amendments of the Constitution of India

Судьбу Конституции Индии можно по праву назвать счастливой. Принятая 26 ноября 1949 г. Учредительным собранием, 26 января 1950 г. она вступила в силу и остается основным законом страны по настоящее время. По всем международным стандартам эта конституция является конституцией-долгожительницей. Её главным разработчиком был видный политический и общественный деятель Индии, борец за права неприкасаемых Бхимрао Рамджи Амбедкар (1891–1956)<sup>1</sup>. 29 августа 1947 г. он возглавил комиссию по разработке конституции из 7 юристов. На её подготовку потребовалось в общей сложности 2 года, 11 месяцев и 17 дней.

Конституция учреждала Индию как суверенную демократическую республику — Союз штатов, призванный обеспечить её гражданам социальную, экономическую и политическую справедливость, свободу мысли, выражения мнений, убеждений, вероисповедания и культов, равенство положения и возможностей, а также содействовать укреплению среди них братства, достоинства личности и единства нации. Она заложила основу управления на принципах федерализма с сильным центром и пользующимися реальной автономией штатами. Конституция Индии разрабатывалась с учетом опыта многих стран и конституционных актов Великобритании, США, Ирландии, Канады, Австралии, СССР и др.

<sup>1</sup> Юрлова Е. С. Б. Р. Амбедкар. Жизнь, творчество, наследие. М., 2020. С. 167.

Основной закон Индии включает преамбулу, 395 статей, 22 части и 12 приложений<sup>2</sup>. Он представляет собой наиболее объемный и проработанный документ в мировой конституционной практике. Его оригинальная версия на английском языке состоит из 117369 слов.

Долгий «срок службы» Конституции Индии обусловлен её надежностью в сочетании с определенной гибкостью и приспособляемостью к меняющейся ситуации. В немалой степени это достигается посредством эффективно действующего механизма поправок. За 70 лет их принято 104, добавлено 74 новых статей (31<sup>a</sup>, 31B, 31C, 39<sup>a</sup>, 43<sup>a</sup>, 48<sup>a</sup>, 51<sup>a</sup>, 134<sup>a</sup>, 139<sup>a</sup>, 224<sup>a</sup>, 233<sup>a</sup>, 239<sup>a</sup>, 239<sup>a</sup>A, 239<sup>a</sup>B, 239B, с 243<sup>a</sup> по 243ZG, 244<sup>a</sup>, 258<sup>a</sup>, 268<sup>a</sup>, 290<sup>a</sup>, 300<sup>a</sup>, 312<sup>a</sup>, 323<sup>a</sup>, 323B, 338<sup>a</sup>, 350<sup>a</sup>, 350B, 361<sup>a</sup>, 361B, 363<sup>a</sup>, с 371<sup>a</sup> по 371I, 372<sup>a</sup>, 378<sup>a</sup>, 394<sup>a</sup>) и исключено 22 прежних (31, 238, 242, 259, 278, 291, 306, 314, 362, с 379 по 391)<sup>3</sup>. Всего произведено более полутысячи изменений содержания документа, которые в разной степени распространяются на большую часть статей основного закона. Поправки непосредственно вносятся в текст конституции или прилагаются к ней.

Первая поправка датирована 18 июня 1951 г. Она изменила содержание 9 статей (15, 19, 85, 87, 174, 176, 341, 342 и 376), включила 2 новые (31<sup>a</sup> и 31B) и добавила Приложение девятое, в котором перечисляются законы о ликвидации крупного помещичьего землевладения, принятые штатами. В частности, статья 31A лишала суды права оспаривать конституционность законов о земельных реформах, а статья 31B содержит указание, что законы, перечисленные в Приложении девятом, являются действительными, несмотря на любое решение суда о том, что они несовместимы с положениями конституции об основных правах граждан. Последняя, 104-я, поправка от 25 января 2020 г. продлила резервирование для представителей зарегистрированных каст и зарегистрированных племен на следующие десять лет, что и было записано в статье 334<sup>4</sup>.

Но самой известной поправкой из всех, по мнению Дурги Даса Басу, известного индийского юриста и специалиста в области кон-

<sup>2</sup> The Constitution of India. 2020. Government of India. Ministry of Law and Justice. Legislative Department // URL: COI.pdf (legislative.gov.in) (дата обращения: 28.11.2020).

<sup>3</sup> Kashyap S. C. Our Constitution. An Introduction to India's Constitution and Constitutional Law. New Delhi, 2019. P. 3.

<sup>4</sup> The Constitution of India. 2020. P. 139.

ституционного и уголовно-процессуального права, остается 42-я от 18 декабря 1976 г. «Все предыдущие поправки не идут ни в какое сравнение по своему значению с Законом о 42-й поправке 1976 г., которая иллюстрирует, как велики возможности изменения Конституции Индии и как легко изменить её жизненно важные положения без каких-либо особых формальностей, когда правящая партия обладает прочным большинством в обеих палатах парламента»<sup>5</sup>, — полагает он.

42-я поправка была принята в период чрезвычайного положения, введенного Индирой Ганди 26 июня 1975 г. и действовавшего в течение 19 месяцев. Поправка нацелена на изменение жизненно важных принципов конституции и усиление судебного надзора за законодательством. Чтобы признать закон противоречащим конституции и недействительным, отныне требуется квалифицированное большинство голосов членов суда как при рассмотрении дела в Верховном суде, так и в Высшем суде штата. При этом закон, рассматриваемый в качестве поправки к конституции, не может оспариваться в судебных инстанциях ни с позиций соблюдения при его принятии должной процедуры, ни с позиций его содержания.

Впервые в конституцию включена часть IV-A (статья 51-A) об основных обязанностях граждан, притом что эти обязанности не подлежат принудительному осуществлению через суды. Эта часть была направлена на противодействие расширению основных прав граждан, оказавшихся объективно урезанными. В преамбуле к названию «суверенная, демократическая республика» добавлено «социалистическая, секуляристская».

В общей сложности подверглись модификации 53 статьи и Приложение седьмое и были включены 14 новых статей. После прихода к власти в 1977 г. правительства Джаната парти 43-я и 44-я поправки от 13 апреля 1978 г. и 30 апреля 1979 г. соответственно отменили большую часть статей, включенных 42-й поправкой. Они текстуально восстановили положения, существовавшие до 1976 г.

Парламент Индии имеет право принимать в год любое количество поправок к конституции. Никаких оговорок на сей счет в Основном законе нет. Самое большое число поправок было принято с 1971 по 1980 г. и с 1981 по 1990 г. — по 22. После прихода

<sup>5</sup> Basu D.D. Introduction to the Constitution of India. 22-nd edition. Gurgaon, 2015. P. 184.

к власти Нарендры Моды, лидера консервативной Бхаратия джаната парти, таких поправок на текущий момент 6 (поправки 99-я — 104-я). Но одну из них — о формировании Национальной комиссии по назначению судей — 16 октября 2015 г. отменил Верховный суд как «неконституционную»<sup>6</sup>. Речь идет о поправке 99-й от 13 апреля 2015 г., ратифицированной ранее legislatures 16 индийских штатов из 29.

Чаще всего поправки к конституции преследуют цели защиты и ограничения. В первом случае это может быть защита интересов меньшинств: «зарегистрированных каст», «зарегистрированных племен», «других отсталых классов»; во втором — ограничение права собственности и т.п. Поправки узаконивают изменения в системе управления, территориальные изменения и включают периодически обновляемые положения, которые должны оставаться в силе в течение ограниченного периода времени. Поправка к конституции является законом. Она называется «Конституционный акт (1-я поправка)», «Конституционный акт (104-я поправка)» и т.д.

Изменения в конституцию могут вноситься парламентом простым большинством голосов посредством закона, что не считается поправкой к конституции. Это предусматривается статьей 2 в отношении приема в Союз и создания новых штатов и статьей 3 в отношении образования новых штатов, увеличения или уменьшения территории любого штата, изменения границы или изменения названия любого штата при условии, что ни один законопроект не может быть внесен с такой целью в какую-либо из палат парламента без рекомендации президента Индии<sup>7</sup>. Так, 5 августа 2019 г. нижняя палата парламента Индии — Народная палата (Лок сабха) — 370 голосами против 70 и верхняя палата — Совет штатов (Раджья сабха) — 125 голосами против 61 приняли закон об отмене статей 370 и 35А, наделявших штат Джамму и Кашмир особым статусом<sup>8</sup>. На другой день, 6 августа 2019 г., его подписал президент страны Рам Натх Ковинд.

Статья 169 наделяет парламент правом принимать законодательные меры по упразднению законодательного совета штата, где имеется такой совет, или о создании такого совета, где его нет, если

<sup>6</sup> The Hindu. 17.10.2015.

<sup>7</sup> The Constitution of India. 2020. P. 23.

<sup>8</sup> The Hindu. 06.08.2019.

законодательное собрание штата примет соответствующую резолюцию. При этом любой закон должен содержать постановления об изменении настоящей конституции, которые могут оказаться необходимыми для проведения в жизнь положений закона, и может также содержать такие дополнительные, сопутствующие и производные положения, какие парламент сочтет необходимым<sup>9</sup>. Ни один вышеупомянутый закон не считается поправкой к настоящей конституции.

Вместе с тем добавления, изменения и отмены положений Основного закона производятся посредством поправок. По сравнению с конституциями других стран Конституция Индии предусматривает особый порядок внесения поправок. Законопроект инициируется любым депутатом парламента в любой из его палат. Законодательные собрания штатов не могут выступать с инициативой о принятии поправки к конституции. Согласно статье 368, билль принимается большинством голосов общего числа членов палаты и большинством не менее чем две трети голосов присутствующих и участвующих в процедуре голосования<sup>10</sup>.

Статья 108 предусматривает, что в случае разногласий между палатами парламента относительно рассматриваемого законопроекта выход может быть найден посредством проведения совместного заседания обеих палат. Но такая процедура применима только по отношению к законопроектам, принимаемым в порядке обычного законодательства<sup>11</sup>. Поэтому Дурга Дас Басу квалифицирует действующую в Индии процедуру принятия поправок как «жесткую»<sup>12</sup>, поскольку для изменения Основного закона необходимо квалифицированное большинство, и только в ряде случаев эта процедура сопоставима с процедурой принятия обычного закона.

Если в ходе голосования положительный результат достигнут в обеих палатах, билль или законопроект передается на подпись президенту страны. После того, как он «дает свое согласие», билль становится актом или законом, и поправка начинает действовать в качестве составной части конституции. Закон публикуется

<sup>9</sup> The Constitution of India. 2020. P. 70.

<sup>10</sup> Ibid. P. 159.

<sup>11</sup> Ibid. P. 52–53.

<sup>12</sup> Basu D. D. Introduction to the Constitution of India. P. 178.

в «The Gazette of India» — еженедельном официальном правительственном журнале. Любопытно, что отказать в подписании законопроекта президент Индии не может в соответствии с 24-й поправкой от 5 ноября 1971 г.

Проиллюстрируем вышесказанное на примере последней на сегодняшний день 104-й поправки. 9 декабря 2019 г. соответствующий билль был внесен в Народную палату парламента министром юстиции Рави Шанкармом Прасадом. Законопроект единодушно был принят Народной палатой 335 голосами 10 декабря 2019 г., а затем также единодушно — Советом штатов 163 голосами 12 декабря 2019 г. Подписан президентом Рамом Натхом Ковиндом 21 января 2020 г. с указанием, что закон вступает в силу 25 января 2020 г., и опубликован 22 января 2020 г. в «The Gazette of India»<sup>13</sup>.

Если поправка направлена на изменение положений конституции, упомянутых в статье 368, она должна быть ратифицирована законодательными собраниями не менее половины штатов<sup>14</sup>. Стало быть, порядок ратификации поправки легислатурами штатов в Индии менее жесткий, чем в США. Если Конституция США предусматривает ратификацию поправки не менее чем  $\frac{3}{4}$  штатов, в Индии достаточно ее ратификации простым большинством.

Согласно статье 368, положениями конституции, требующими принятия поправки в случае их изменения, являются пределы исполнительной власти центра и штатов, компетенция Верховного суда и Высших судов штатов, распределение законодательной власти между центром и штатами и т.д.<sup>15</sup>. Определенного срока ратификации не существует, но она все же должна быть завершена до того, как законопроект будет представлен на утверждение президенту. Что касается союзных территорий, то они в процедуре ратификации не участвуют, за исключением Национальной столичной территории Дели, Пудучерри, Джамму и Кашмира.

Действующая конституция остается фундаментом индийского федерализма и гарантом свобод, прав и обязанностей граждан «самой большой демократии мира». Она с честью выдержала все испытания временем, выпавшие на ее долю.

<sup>13</sup> The Gazette of India. 22.01.2020.

<sup>14</sup> Shukla V.N. Constitution of India. 10-th Edition. Lucknow, 2003. P. 881.

<sup>15</sup> The Constitution of India. 2020. P. 159–160.

## КОНСТИТУЦИЯ И ВОПРОСЫ КОНТРОЛЯ НАД КРУПНЫМИ РЕКАМИ ИНДИИ: ОТ СУДЕБНЫХ БАТАЛИЙ К ПОЛИТИЧЕСКОЙ БОРЬБЕ

**Т.О. Петухова**

MSc Water Security and International Development

taisia.sv@rambler.ru

**Резюме.** Список полномочий штатов, определенный Конституцией Индии (State List), включает в себя регулирование и использование водных ресурсов, в том числе и рек. Однако все крупнейшие реки Индии протекают по территории нескольких штатов. Подобная ситуация создает почву для появления конфликтов между штатами в сфере совместного использования их вод. Статья 262 Конституции Индии наделяет парламент страны полномочиями по изданию законов, которые обеспечат юридический механизм для разрешения водных конфликтов между штатами. Такой закон был принят в 1956 г. Предложенная в нем процедура предполагает создание независимого трибунала, который путем арбитражного разбирательства должен разрешать конфликты и определять порядок использования спорных речных бассейнов. Тем не менее конфликты между штатами в области использования рек существуют и зачастую, несмотря на наличие подробно прописанной процедуры арбитража, длятся десятилетиями. На примере спора об использовании реки Кавери между штатами Карнатака и Тамилнаду — одного из самых затяжных диспутов такого типа — в статье рассматривается эволюция проблемы и ее отражение в Конституции и законодательстве Индии от этапа формирования до сегодняшнего дня. Проводится анализ проблем, с которыми сталкиваются штаты и центральное правительство в процессе урегулирования водных конфликтов на протяжении последних 70 лет. Также рассмотрено влияние изменений в конфигурации и «расстановке сил» в индийской федеративной системе на эффективность существующих механизмов разрешения водных споров между штатами.

**Ключевые слова:** водные ресурсы, конфликты, федерализм, арбитраж, Кавери, Конституция Индии, закон об урегулировании речных диспутов между штатами

## CONSTITUTION OF INDIA AND PROBLEMS OF CONTROL OVER WATERS OF MAJOR RIVERS IN INDIA: FROM COURT BATTLES TO POLITICAL FIGHTS

**T.O. Petukhova**

MSc Water Security and International Development

taisia.sv@rambler.ru

**Summary.** The powers conferred to the states of India are listed in the Constitution in the dedicated State List. They include regulation and control over water re-

sources — «water supplies, irrigation and canals, drainage and embankments, water storage and water power»). However, all the major rivers of India flow through the territory of several states. This determines the existence of recurrent conflicts between states over river waters. Article 262 of the Constitution of India states that the Parliament may promulgate laws which will create a mechanism for resolution of such conflicts. In 1956 the Inter-state River Water Disputes Act was passed, which suggested that the independent tribunals should be created to adjudicate water disputes and define the arrangements for river water utilization. However, inter-state water conflicts are numerous and recurrent in India. The adjudication procedure is often protracted and takes decades to complete. The article uses the example of Cauvery water dispute to illustrate the issues arising in the process of conflict resolution and how they are addressed by law and various political actors in India. We will also attempt to analyse how the changes in Indian political system and evolution of federalism influenced the way inter-state river disputes are regarded and dealt with.

**Key words:** water resources, conflict, federalism, adjudication, Cauvery, Constitution of India, Inter-state River Water Disputes Act

По выражению исследователя индийской Конституции, профессора Йельского университета Рохита Де, «конституции запечатлевают трансформации государств (polity) и кодифицируют фазы (или результаты) революционных изменений»<sup>1</sup>.

Однако сам факт того, что эти революционные изменения произошли, не означает, что все те элементы, из которых состояла политическая система до этого, полностью уничтожены и больше не оказывают влияние на ее развитие.

Кроме того, тот факт, что изменения были зафиксированы в конституции, не означает, что они закончились. Политическая система динамична и продолжает свое развитие вместе с обществом и экономикой.

В конституции также остаются «следы» тех документов, которые ей предшествовали — предыдущих конституций, а в случае Индии — документов, на которых основывалась система британского колониального управления, таких как Government of India Act 1935 г. Такие «следы» могут существовать как в виде отсылок к этим документам, так и в виде положений, которые полностью или частично копируют текст и принципы, существовавшие в конституционных (или выполнявших их роль) документах

<sup>1</sup> De R. A People's Constitution: The Everyday Life of Law in the Indian Republic. Princeton University Press, 2018. JSTOR. URL: [www.jstor.org/stable/j.ctv346n37](http://www.jstor.org/stable/j.ctv346n37) (accessed: 28.04.2021. P. 2).

ранее<sup>2</sup>. Один из таких случаев и его значение для политического процесса мы рассмотрим в рамках данной статьи.

Однако конституция не только дает представление о состоянии системы на момент ее написания, но и задает вектор для ее развития в будущем. В то время как Основной закон государства обозначает некие «правила игры», которые в определенной степени регулируют политические процессы, политическая система и «баланс сил» между ее акторами меняются со временем. Эти изменения могут быть настолько серьезными, что иногда встает вопрос о соответствии положений конституции политической реальности страны. В некоторых случаях результатом этого процесса становится внесение поправок в конституцию.

Конституция также является основой для развития правовой системы страны. С одной стороны, она устанавливает полномочия законодательных органов и описывает процедуру принятия законов. Также конституция может содержать положения и декларировать принципы, практическое исполнение которых требует принятия отдельных законодательных актов. Таким образом образуются целые системы юридических норм, основанные на конституции, но при этом выходящие за ее рамки. Такие положения есть и в Конституции Индии. Одну из подобных систем — вопросы использования вод крупных рек, протекающих по территории нескольких штатов Индии, так называемые *inter-state rivers*, — мы рассмотрим в данной статье.

На примере данного комплекса норм и отношений мы предлагаем проследить на практике, какую роль играет конституция, ее конкретные положения в политическом процессе, как и насколько эффективно работают основанные на конституционных положениях законодательные акты, а также попытаемся определить, по каким причинам это происходит.

Что же говорит нам Конституция Индии? Вопросы использования водных ресурсов рассматриваются в документе в той части, где определяются сферы полномочий Центрального правительства и правительств штатов.

В Седьмом перечне (7<sup>th</sup> Schedule), прилагающемся к статье 246, в пункте 17 списка полномочий штатов (State list), указано,

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Thiruvengadam, Arun K. *The constitution of India: a contextual analysis*. Hart Publishing. Oxford; Portland, Oregon, 2017. P. 11–37.

что все вопросы, связанные с регулированием и использованием ресурсов пресной воды, относятся к сфере ведения правительств штатов.

В то же время пункт 56 списка полномочий Центра (Union list) устанавливает, что в случае рек, протекающих через территорию нескольких штатов, центральный парламент имеет право принять специальный закон, согласно которому вопросы регулирования и использования данных рек будут объявлены сферой национальных интересов и, соответственно, переданы в ведение центрального правительства (заметим в скобках, что, несмотря на регулярно возникающие конфликты между штатами в области использования рек, парламент Индии еще ни разу не воспользовался обозначенным в этом пункте правом).

В дополнение к этому статья 262 Конституции Индии гласит, что Центр имеет право в законодательном порядке определять механизмы и процедуры, при помощи которых должны разрешаться конфликты, которые могут возникнуть между штатами в сфере использования рек. Кроме того, конституция наделяет парламент правом исключить вопросы, связанные с речными диспутами из юрисдикции как Верховного суда Индии, так и суда любой другой инстанции<sup>3</sup>.

Все крупнейшие речные системы Индии расположены на территории не одного, а нескольких штатов, и конфликты между штатами, связанные с использованием этих рек, возникают с завидной регулярностью. На сегодняшний день по данным министерства водных ресурсов, в Индии таких диспутов насчитывается как минимум 12, по трем из них пока не запущен юридический процесс урегулирования<sup>4</sup>. Многие из этих конфликтов делятся уже не одно десятилетие.

<sup>3</sup> «Parliament may, by law provide that neither the Supreme Court nor any other court shall exercise jurisdiction in respect of any such dispute or complaint as mentioned above». Подробнее см.: Constitution of India in English (Full Text). Government of India, Ministry of Law and Justice, Legislative department. Available at: URL: <https://legislative.gov.in/sites/default/files/COL1.pdf> (accessed: 24.04.2021).

<sup>4</sup> См. подробнее: Ministry of Jal Shakti, Department of Water Resources, River Development and Ganga Rejuvenation. (Online) Available at: URL: <http://mowr.gov.in/> (accessed: 24.04.2021). По активным на сегодня трибуналам и процессам урегулирования – Ministry of Jal Shakti, Department of Water Resources, River Development and Ganga Rejuvenation. Annual Report 2019–2020. P. 67–71. (Online) Available at: URL: [http://jalshakti-dowr.gov.in/sites/default/files/AR\\_DoWR\\_RD\\_GR\\_2019–20\\_English.pdf](http://jalshakti-dowr.gov.in/sites/default/files/AR_DoWR_RD_GR_2019–20_English.pdf) (accessed: 24.04.2021).

На самом деле проблемы подобного рода появились еще до того, как Индия получила независимость: диспуты об использовании вод крупных рек возникали между княжествами и провинциями, управлявшимися британцами напрямую.

Юридический механизм, разработанный парламентом Индии для урегулирования речных диспутов между штатами согласно статье 262, изложен в законе 1956 г. об урегулировании речных диспутов между штатами (на сегодняшний день действует редакция 2002 г.), The Inter-state River Water Disputes Act (ISRWDA).

Согласно этому закону, конфликты должны разрешаться путем арбитражного судебного разбирательства, в результате которого выносится окончательное решение, не подлежащее обжалованию. Для проведения разбирательства в каждом конкретном случае создается специальный трибунал. Отдельно отмечается, что вопросы речных конфликтов между штатами исключаются из юрисдикции Верховного суда Индии. Последовательность действий в случае возникновения водного конфликта<sup>5</sup> между штатами, определенная законом, такова:

- 1) правительство одного из штатов запрашивает создание трибунала у Центра;
- 2) Центр исследует проблему и «прилагает все возможные усилия» для досудебного урегулирования;
- 3) создается трибунал, который в определенные сроки должен провести рассмотрение дела и вынести вердикт;
- 4) Центр должен официально опубликовать вердикт, после чего тот вступает в силу<sup>6</sup>.

Для того чтобы уйти от абстрактных юридических терминов и рассмотреть, каким образом описанный механизм разрешения диспутов работает на практике, с какими проблемами сталкиваются штаты до, в процессе и после разбирательства, рассмотрим один из старейших водных конфликтов внутри Индии — спор о реке Кавери.

<sup>5</sup> Здесь и далее конфликт = водный конфликт.

<sup>6</sup> The Inter-state River Water Disputes Act, 1956 Act No. 33 Of 1956 with amendments of 2002. Ministry of Jal Shakti, Department of Water Resources, River Development and Ganga Rejuvenation. Available at URL: [http://jalshakti-dowr.gov.in/sites/default/files/Act\\_33\\_Of\\_19566693937623.pdf](http://jalshakti-dowr.gov.in/sites/default/files/Act_33_Of_19566693937623.pdf) (accessed: 24.04.2021).

## **Диспут о водах реки Кавери: история развития событий**

Диспут о водах реки Кавери (ДВК) — один из самых продолжительных диспутов подобного рода в современной истории Индии. На сегодняшний день участниками ДВК являются штаты Карнатака, Тамилнаду и Керала, а также союзная территория Пудучерри (см. рис. 1). Прежде чем приступить к анализу политических процессов, связанных с этим диспутом, а также в целом с проблемой раздела и совместного использования вод рек, протекающих по территории нескольких штатов Индии, рассмотрим основные вехи истории спора, длящегося уже более ста лет.

### ***От колониальных времен до создания трибунала***

Спор об использовании вод реки Кавери начался в конце XIX в., во времена британского владычества в Индии. В тот момент участниками диспута были Мадрасское президентство и княжество Майсур. Руководство обеих территорий планировало расширить ирригационные системы, питаемые водами реки Кавери. Расположенное ниже по течению Мадрасское президентство имело более разветвленную и мощную ирригационную систему, и британское колониальное руководство провинции было обеспокоено возможным ущербом, который мог бы быть нанесен этой системе в случае существенного расширения сети ирригационных каналов на территории расположенного выше по течению княжества Майсур.

В результате серии переговоров между администрациями двух территорий, в том числе при участии государственного секретаря по делам Индии, было подписано два соглашения — в 1892 и 1924 гг. Главным положением, закрепленным в этих соглашениях, было требование к Майсуру не предпринимать никаких действий и не возводить никаких сооружений, которые могли бы повлиять на функционирование уже существующих систем водопользования, расположенных ниже по течению.

Соглашение 1924 г. было определено как «постоянно действующее» с возможностью пересмотра через 50 лет (т. е. в 1974 г.), причем изменения не могли касаться уже существующих систем

и практик использования воды в бассейне, а только избыточных водных ресурсов, направляемых на дальнейшее расширение ирригационных систем на обеих территориях<sup>7</sup>.

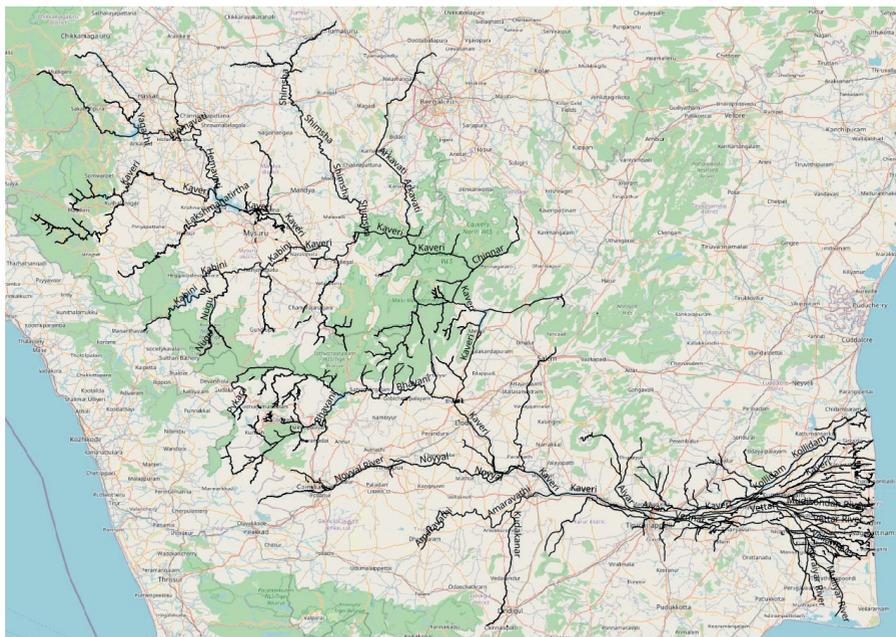


Рис. 1. Бассейн реки Кавери (ист.: Wikimedia Commons)<sup>8</sup>

Как отмечает исследователь из Университета Вестминстера Радха Д'Суза<sup>9</sup>, на момент заключения упомянутых выше соглашений княжество Майсур и Мадраское президентство находились в неравном положении с политической точки зрения. Мадраское президентство напрямую управлялось британскими колониальными властями, в то время как княжество Майсур находилось в вассальной зависимости от британской короны. В этой ситуации неудивительно, что оба

<sup>7</sup> The Report of The Cauvery Water Disputes Tribunal With The Decision In The Matter Of Water Disputes Regarding The Inter-State River Cauvery And The River Valley Thereof Between 1. The State Of Tamil Nadu 2. The State of Karnataka 3. The State of Kerala 4. The Union Territory of Pondicherry Volumes I–V. New Delhi, 2007. Vol. 1. P. 7; Vol. 2. P. 83.

<sup>8</sup> Heinz OSM, Cauvery River Basin, available at: URL: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Cauvery\\_River\\_Basin.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Cauvery_River_Basin.png) (accessed: 24.04.2021).

<sup>9</sup> D'Souza R. At the confluence of law and geography: contextualising inter-state water disputes in India. *Geoforum*. Vol. 33, Issue 2. P. 255–269.

соглашения в гораздо большей степени защищают интересы Мадрасского президентства и, соответственно, британских колониальных властей. Правительство штата Карнатака (ставшего в данном вопросе правопреемником княжества Майсур) будет в дальнейшем указывать на это обстоятельство во время заседаний трибунала по урегулированию конфликта вокруг Кавери и требовать пересмотра принципов, на которых основывается распределение водных ресурсов, считая их несправедливыми и консервирующими колониальное наследие<sup>10</sup>.

Здесь необходимо отметить, что в 1947 г., когда Индия получила независимость от Великобритании<sup>11</sup>, был подписан ряд соглашений, где было зафиксировано, что все договоренности, к которым пришли ранее княжество Майсур и Мадрасское президентство, по водам реки Кавери остаются неизменными<sup>12</sup>. Это, однако, не означало, что они обязательно будут возобновлены после 1974 г., когда закончится срок их действия.

К 1962 г., после ряда территориальных преобразований и передачи Индии управления над бывшей французской колонией Пондишери, бассейн реки Кавери находился на территории четырех субъектов индийского федеративного государства: штатов Карнатака, Керала и Тамилнаду и союзной территории Пондишери (позднее — Пудучерри). Отметим, что Керала и Пондишери не были ни в какой форме участниками соглашений 1892 и 1924 гг.

В 1969 г. правительство штата Тамилнаду впервые потребовало от Центра создать специализированный трибунал для урегулирования вопросов использования вод реки Кавери, заявив о том, что правительство штата Карнатака ведет строительство ирригационных систем, эксплуатация которых может привести к нарушению функционирования систем водопользования ниже по течению. В результате серии переговоров с участием центрального правительства Индии в качестве модератора не удалось достичь соглашения, которое устроило бы всех участников диспута.

<sup>10</sup> См. подробнее: Ranjan A. The Cauvery River Water Disputes in India. ISAS Working Paper No. 293. 16 April 2018. Institute of South Asian Studies, National University of Singapore.

<sup>11</sup> Княжество Майсур присоединилось к Индийскому Союзу в 1950 г. и было преобразовано в штат Майсур.

<sup>12</sup> The Report of The Cauvery Water Disputes Tribunal with The Decision In The Matter Of Water Disputes Regarding The Inter-State River Cauvery And The River Valley Thereof Between 1. The State of Tamil Nadu 2. The State of Karnataka 3. The State of Kerala 4. The Union Territory of Pondicherry. Vol. I–V. New Delhi, 2007. Vol. 1. P. 7; Vol. 2. P. 84.

### *Создание трибунала*

В 1990 г. Верховный суд Индии рассматривал ходатайство, поданное общественной организацией фермеров из Тамилнаду, в котором говорилось о необходимости обеспечить снабжение ирригационных систем на территории штата водой из реки Кавери. Верховный суд вынес постановление о необходимости создания специализированного трибунала для разрешения вопроса о доступе к водным ресурсам в бассейне. Трибунал по диспуту на реке Кавери (ТДК) был создан в июне 1990 г. Детальные требования сторон-участниц процесса урегулирования занимают несколько десятков страниц и приведены в полном отчете ТДК<sup>13</sup>, краткий обзор и обобщение этих требований представлены в работе А. Ранджана из Института исследования Южной Азии Национального университета Сингапура<sup>14</sup>:

#### *Тамилнаду*

- обвинение Карнатаки в нарушении соглашений 1892 и 1924 гг.;
- предпринять меры по защите интересов тамильских фермеров;
- распределить водные ресурсы в бассейне Кавери таким образом, чтобы обеспечить удовлетворение всех существующих нужд штата.

#### *Карнатака*

- признать несправедливыми и недействительными соглашения, навязанные Майсуру в период британского колониального правления;
- признать право Карнатаки на бóльшую, чем было ранее определено, часть стока Кавери, так как на территории штата находится в два раза больше районов, подверженных частым засухам, чем в Тамилнаду, в связи с чем фермерам требуется больше воды для полива посевов.

#### *Керала*

- необходимо учитывать при распределении водных ресурсов вклад в общий сток реки всего бассейна, в том числе и той его части, которая находится на территории Кералы.

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ranjan A. Op. cit.

*Пондишери*

- обеспечить доступ минимум к 9,355 тыс. млн кубических футов (thousand million cubic feet, ТМС) воды из бассейна Кавери в год (в нормальные, не засушливые, годы) для обеспечения своих потребностей.

*Предварительное решение трибунала*

Правительство Тамилнаду настаивало на необходимости срочного решения вопроса об обеспечении достаточного количества воды для сохранения урожая, поэтому в июне 1991 г. трибуналом в срочном порядке было принято и введено в действие предварительное решение (Interim Order). Согласно этому решению, власти Карнатаки были обязаны обеспечить отпуск из водохранилищ, расположенных на территории штата, не менее 205 ТМС воды ежегодно (расчеты производились исходя из данных о поступлении воды с территории Карнатаки в 1980–1990 гг.). Было установлено, какое количество воды должно быть спущено по месяцам – в зависимости от сезонных потребностей сельского хозяйства. Карнатаке также было запрещено расширять территории сельскохозяйственных угодий, для орошения которых используются водные ресурсы бассейна реки Кавери.

Сразу же после публикации предварительного решения ТДК губернатор штата Карнатака издал постановление, отвергающее законность решения трибунала, что спровоцировало кризис, потребовавший вмешательства президента Индии. Президент запросил мнение Верховного суда Индии относительно конституционности постановления губернатора. После серии слушаний было принято решение о том, что действия руководства штата Карнатака противоречат конституции, постановление губернатора должно было быть отменено. Суд обязал Карнатаку выполнить условия, определенные в предварительном решении (ПР) ТДК.

Интересно отметить, что это разбирательство было первым случаем, когда Верховный суд Индии рассматривал вопрос о распределении водных ресурсов рек между штатами по существу – для вынесения решения потребовалось оценить, создаст ли исполнение решения ТДК серьезные трудности для сельского хозяйства Карнатаки, хотя, согласно законодательству Индии (ISRWDA), эти вопросы исключены из сферы его юрисдикции.

Несмотря на заключение Верховного суда, губернатор штата Карнатака продолжил настаивать на нереалистичности условий ПР ТДК, а правительство штата продолжало уклоняться от каких-либо конкретных действий по его исполнению. Уровень осадков и, соответственно, уровень воды в реке в 1992—1994 гг. был достаточно высоким, что позволило правительству Карнатаки избегать необходимости принятия решения по данному вопросу, так как воды хватало для удовлетворения нужд обоих штатов. Однако в 1995—1996 гг. осадков было недостаточно, и как Карнатака, так и Тамилнаду столкнулись с трудностями в обеспечении ирригационных систем водой, что спровоцировало очередной виток эскалации конфликта.

Правительство Тамилнаду несколько раз обращалось в Верховный суд Индии, а также просило Центр выступить в качестве посредника в переговорах с соседями. Тем не менее на деле отпуск воды с территории Карнатаки производился не по графику и объемам, определенных ПР ТДК, а в соответствии с договоренностями, которых удавалось достигнуть *ad hoc*, в зависимости от конкретных политических и погодных условий. Возможно, одним из главных недостатков предварительного решения ТДК было отсутствие положений, которые определяли бы квоты потребления воды в засушливые годы. Именно в период засухи неоднократно происходило обострение противоречий между штатами, что, в свою очередь, сопровождалось обращением к внешним акторам, таким как Центральное правительство Индии и Верховный суд<sup>15</sup>. Ситуация неопределенности и непредсказуемости подстегнула страхи в обществе, в первую очередь среди фермеров, не уверенных в том, смогут ли они получить доступ к воде для орошения полей вовремя и в полном объеме для того, чтобы вырастить урожай. Это создавало условия для политизации вопроса.

Политики всех уровней в двух главных конфликтующих штатах (Карнатака и Тамилнаду) не упускали возможности привлечь голоса избирателей, поднимая вопрос об использовании вод Кавери. Практически ни одна избирательная кампания не проходила без активного (а иногда и агрессивного) обсуждения водного

<sup>15</sup> См. подробнее: Iyer R.R. *Water: Perspectives, Issues, Concerns*, n.p.: New Delhi; London: Sage, 2003; Iyer R.R. *Cauvery dispute: A dialogue between farmers*. *Economic and Political Weekly*. P. 2350—2352, 2002; Iyer R. *Towards Water Wisdom: Limits, Justice, Harmony*. New Delhi; Thousand Oaks: Sage Publications, 2007; Ranjan A. *Op cit*.

вопроса. В некоторых случаях подобное обсуждение заканчивалось протестными акциями и беспорядками, в результате которых были пострадавшие<sup>16</sup>. В ситуации, когда общество так остро реагировало на любые события, связанные с использованием реки Кавери, значительно сокращалось пространство для маневра у тех, кто непосредственно был занят вопросами урегулирования диспута, так как любые уступки в отношении противной стороны воспринимались как поражение и означали для политика потерю влияния и голосов в своем штате. Таким образом, переговоры, по сути, зашли в тупик и компромисс стал практически невозможен.

### *Окончательное решение трибунала и его последствия*

Постоянные попытки со стороны штатов вопреки нормам законодательства привлечь к разбирательству Верховный суд Индии можно рассматривать как признак определенного разочарования в существующей системе арбитража по вопросам использования рек. Постоянные проволочки, связанные с исполнением промежуточного решения трибунала, затянутый и бюрократизированный процесс принятия окончательного решения, невозможность апелляции в случае, если вердикт не устроит одну из сторон, — все это могло побудить правительства Карнатаки и Тамилнаду начать поиск альтернативных методов воздействия на оппонента.

Интересно, что в этот период происходят определенные изменения в индийской политике на федеральном уровне. После нескольких десятилетий относительного доминирования партии Индийский национальный конгресс во главе страны одно за другим оказываются коалиционные правительства. В течение десяти лет, между 1990 и 1999 гг., в Центре сменилось 7 премьер-министров, представлявших 4 политические партии. Коалиционные правительства ограничены в свободе своих действий необходимостью постоянного поиска компромиссов между представителями различных политических сил, входящих в их состав, и часто не могут принимать радикальных решений и оперативно разрешать сложные вопросы, что ведет к снижению их политического влияния. Исследователи эволюции индийского федерализма отмечают, что в тече-

<sup>16</sup> Например, в Карнатаке, особенно в пограничных с Тамилнаду округах, неоднократно подвергались погромам магазины и предприятия, принадлежащие тамилам.

ние 1990-х годов своего рода «баланс сил» между Центром и штатами смещается в сторону штатов. Более зависимое от поддержки региональных партий центральное правительство вынуждено лавировать между часто разнонаправленными интересами участников коалиции<sup>17</sup>. Кроме того, отмечается, что после начала либеральных экономических реформ 1990-х годов индийский федерализм эволюционирует от «кооперативной» к более «конкурентной»<sup>18</sup> модели. От «квазифедеративного» государства, где сильный Центр принимал решения по широкому кругу вопросов, а штаты находились в более или менее подчиненном положении, система переходит к конфигурации, в которой штаты конкурируют друг с другом за ресурсы, инвестиции и влияние, чтобы обеспечить свой собственный экономический рост<sup>19</sup>. В такой ситуации механизмы урегулирования конфликтов между штатами, подразумевающие существование сильного Центра, способного выступить в позиции арбитра и обеспечить затем исполнение решения арбитражного органа, становятся менее эффективными. В том числе это относится и к механизму разрешения диспутов по рекам, предусмотренному ISRWDA. Исследователи речных конфликтов между штатами в Индии неоднократно отмечали, что существующий механизм регулирования устарел и не соответствует нынешней конфигурации индийской федеративной системы<sup>20</sup>. Один из крупнейших исследователей политических процессов, связанных с использованием рек Индии, Р. Айер также отмечает, что в тот период, когда был разработан и принят парламентом закон 1956 г. об урегулировании речных диспутов между штатами, Центр имел гораздо большее влияние на все политические процессы в стране, а партия Индийский

<sup>17</sup> Corbridge S. The contested geographies of federalism in post-reform India. In Ruparelia, S., Reddy S., Harriss J., Corbridge S. [eds.]. *Understanding India's new political economy: A great transformation?* / Sanjay Ruparelia (ed.). London: Routledge, 2011; Brass P. *National Power and Local Politics in India: A Twenty Year Perspective*. In Chatterjee, P. (ed.) *State and politics in India*. Oxford University Press, USA, 1998. P. 203–235; Sáez L. *Federalism without a centre: The impact of political and economic reform on India's federal system*. New Delhi; London: Sage Publications, 2002.

<sup>18</sup> Sáez L. *Op. cit.*

<sup>19</sup> Jenkins R. *Regional reflections: Comparing politics across India's states*. New Delhi; Oxford: Oxford University Press, 2004.

<sup>20</sup> Maitra S. *Inter-State River Water Disputes in India: Institutions and Mechanisms* // *Japanese Journal of Political Science*. Cambridge University Press. 2007. 8(2). P. 209–231. doi: 10.1017/S1468109907002630; Iyer R. *Inter-state water disputes act 1956: Difficulties and solutions*. // *Economic and Political Weekly*. 13–19.07.2002. Vol. 37, № 28. P. 2907–2910.

национальный конгресс доминировала в политической системе страны как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. В связи с этим авторы закона, возможно, не видели необходимости в создании юридического механизма, который позволил бы обеспечивать эффективное выполнение решений трибуналов или же, наоборот, предоставлял возможность штатам оспорить это решение в судебном порядке. Вероятно, законодатели рассчитывали на то, что центральное правительство будет иметь достаточно политического влияния, чтобы найти решение, которое будет принято штатами, и затем обеспечить его исполнение<sup>21</sup>.

Появление более слабых правительств в Центре также могло побудить участников конфликта вокруг реки Кавери к поиску альтернативных путей его разрешения. Мы видим, что на протяжении 1990-х годов Карнатака и Тамилнаду чаще обращаются не к правительству в Центре, а к Верховному суду как центру силы, способному повлиять на ситуацию. Таким образом, местный, на первый взгляд «технический», конфликт между штатами оказывается вписан в контекст эволюции политической системы страны, в политический процесс как на уровне штатов, так и всей федерации.

В начале 2000-х годов как со стороны Центра («сверху»), так и со стороны гражданского общества («снизу») предпринимались попытки запустить определенные изменения, которые позволили бы вывести ситуацию из тупика.

В 2002 г. были приняты поправки в ISRWDA на основе рекомендаций, предложенных Национальной комиссией по анализу работы конституции. Были ограничены сроки рассмотрения дел в трибуналах на каждой стадии процесса арбитража, а решение трибунала было приравнено в статусе к решению Верховного суда Индии. Теоретически эти изменения должны были позволить избежать затягивания разбирательств по речным вопросам между штатами. Предполагалось также, что придание решениям трибунала статуса декретов Верховного суда позволит обеспечить их более эффективное исполнение. Однако, как отмечает Р. Айер, поправки в ISRWDA не внесли каких-либо существенных изменений в систему разрешения конфликтов между штатами. Во-первых, несмотря на то что был установлен срок в 5 лет для принятия трибуналом решения по дис-

<sup>21</sup> Iyer R. Water: Perspectives, Issues, Concerns, n. p.: New Delhi; London: Sage, 2003.

пути, подготовительные процедуры, экспертиза, сбор статистики и сроки на собственно формирование трибунала все так же могли быть продлены по запросу одной из сторон конфликта. Во-вторых, не был установлен четкий срок, в который решение трибунала должно было быть официально опубликовано, что необходимо для того, чтобы оно вступило в силу и стало обязательным для исполнения<sup>22</sup>. Правительство в Центре может сделать это в любой момент, когда посчитает нужным. Как мы увидим в дальнейшем, этот пункт имел ключевое значение в процессе разрешения конфликта вокруг реки Кавери. По мнению Р. Айера, также важно, что, несмотря на «повышение» статуса решения трибунала, все так же не была предусмотрена законная процедура апелляции по этому решению, что побуждало штаты к тому, чтобы как можно сильнее затягивать процесс принятия решения<sup>23</sup>.

Движение «снизу» в начале 2000-х годов было представлено различными инициативами со стороны фермеров. Именно они в конечном счете и являются непосредственными пользователями тех водных ресурсов, за доступ к которым власти двух штатов вели судебные баталии. Целью инициатив, предложенных различными объединениями фермеров, было развитие непосредственного сотрудничества между конечными пользователями водных ресурсов в Карнатаке и Тамилнаду, чтобы показать, что существует возможность не только конфликта, но и сотрудничества в данной сфере. Ставилась цель выработать такие процедуры взаимодействия между сторонами, которые позволили бы, в первую очередь на местном уровне, обеспечить эффективное совместное использование вод Кавери и ее притоков с выгодой для обеих сторон.

В рамках инициативы, получившей название «Семья Кавери», которая была организована под руководством профессора С. Джаникараджана на платформе Мадрасского института изучения проблем развития, проводились относительно регулярные встречи фермеров из двух штатов<sup>24</sup>. Такой подход был очень доброжелательно встре-

<sup>22</sup> Iyer R. Towards Water Wisdom: Limits, Justice.

<sup>23</sup> Iyer R. Water. Perspectives, Issues, Concerns, n. p.

<sup>24</sup> Подробнее см.: Janakarajan, S. From confrontation to collaboration: Multi-stakeholders' dialogue as a means for breaking the Cauvery deadlock. In Synthesis of the Inter-State Farmers' Dialogue Meeting held in Chennai during 4th and. 2003. Vol. 5; Janakarajan, S. The Cauvery Water Dispute: Need for a Rethink // Economic and Political Weekly. 08.10.2016. Vol. 51, Issue No. 41. P. 10–15; Iyer R. Cauvery dispute: A dialogue between farmers. P. 2350–2352.

чен СМИ и общественностью как пример возможности мирного взаимодействия между сторонами диспута, который к этому времени уже называли «водной войной в бассейне Кавери». Как отмечал в интервью сам профессор Джаникараджан, «несмотря на то что “Семье Кавери” удалось снизить уровень взаимных подозрений между фермерами относительно ирригационных систем, используемых в их хозяйствах [...], а посещение хозяйств друг друга способствовало разрушению негативных стереотипов и представлений друг о друге как о врагах, [...] успех или неудача инициатив по развитию диалога между сторонами конфликта зависит от поддержки со стороны штата. И, честно говоря, за все время работы мы не получили никакой поддержки от властей, и в течение более чем восьми лет вся наша работа поддерживалась только при помощи ресурсов самих членов “Семьи Кавери”. Более того, для успешной работы такой инициативы необходимо постоянное и активное участие в процессе человека, выполняющего роль медиатора и организатора диалога. Я выполнял эти функции в течение нескольких лет, но после 2012 года у меня уже не было возможности продолжать активно заниматься этой деятельностью...»<sup>25</sup> Безусловно, очень важно привлекать к решению проблем использования водных ресурсов тех, кто более всего в них заинтересован, и в первую очередь фермеров. Однако, несмотря на все надежды, которые на нее возлагались, и на все положительные отзывы в СМИ, нам не удалось найти убедительных доказательств того, что «Семье Кавери» удалось каким-либо образом повлиять на процесс урегулирования конфликта.

5 февраля 2007 г. трибунал по диспуту на реке Кавери вынес наконец свое окончательное решение (ОР). Основываясь на общем объеме доступных водных ресурсов в бассейне Кавери в 740 ТМС, трибунал принял решение выделить Карнатаке 270 ТМС, Тамилнаду — 419 ТМС, Керале — 30 ТМС и 7 ТМС — Пудучерри, 10 ТМС было зарезервировано для поддержания необходимых функций речной экосистемы, а 4 ТМС — обозначены как «неизбежные сбросы в море»<sup>26</sup>. Принимая во внимание вклад в общий сток реки разных

<sup>25</sup> What did we achieve? Here's why Dr S Janakarajan is tired of inaction after decades of climate campaign. Edex Live by The New Indian Express. Published 23.03.2020. Online. Available at: URL: <https://www.edexlive.com/happening/2020/mar/23/this-professor-has-been-in-the-eye-fo-the-storm-that-is-the-cauvery-water-dispute-and-yet-keeps-fi-10753.html> (accessed: 23.03.2021).

<sup>26</sup> The Report of the Cauvery Water Disputes Tribunal. P. 202.

частей водосборной площади бассейна, такое решение предполагало, что власти Карнатаки должны обеспечить поступление 192 ТМС воды в ту часть бассейна Кавери, которая расположена на территории Тамилнаду, а Тамилнаду обеспечивает 7 ТМС для Пудучерри.

Здесь необходимо подчеркнуть два принципиальных момента. Во-первых, судьи ТДК в самом первом пункте ОР отмечают, что требования, выставленные участниками конфликта по количеству необходимых им водных ресурсов, в сумме превышают количество доступной воды в бассейне: суммарные требования штатов «доходят до 1200 ТМС»<sup>27</sup>. Таким образом, не представляется возможным удовлетворить все предъявленные требования, так как в бассейне для использования доступно только 740 ТМС воды. В этой ситуации изначально очевидно, что не все стороны конфликта будут удовлетворены решением трибунала. В дополнение к этому судьи подчеркнули, что необходимо введение «определенных ограничений» в сфере водопользования в каждом штате<sup>28</sup>.

Во-вторых, в связи с указанным выше обстоятельством в тексте ОР присутствует специальное упоминание, что судьи ТДК стремились при вынесении решения следовать принципу равного распределения ресурсов, оставляя штатам возможность далее распоряжаться «долями» по своему усмотрению и самостоятельно определять приоритетные направления использования ресурса. Этот факт важно отметить в сравнении с начальными стадиями диспута, когда правительство штата Тамилнаду обратилось к трибуналу с требованием защитить уже имеющиеся системы использования водных ресурсов. Теперь же штатам предлагалось создавать и поддерживать системы водопользования на основе выделенного им объема водных ресурсов бассейна Кавери.

Приведенные выше «доли» устанавливаются для нормальных лет, с распределением количества воды, которое должно было поступать с территории каждого штата по месяцам. Для уточнения объемов воды, положенных каждому штату в засушливые годы, когда общий объем воды в бассейне значительно сокращается, трибуналом было предложено создать специализированный коллиги-

---

<sup>27</sup> Ibid. P. 199.

<sup>28</sup> Ibid.

альный орган, который будет принимать решение в соответствии с ситуацией.

Сразу же после того, как было вынесено решение трибунала, правительства штата Карнатака, а затем Тамилнаду и Кералы обратились в Верховный суд Индии, несмотря на то что Центр неоднократно подчеркивал, что диспуты между штатами по вопросам совместного использования рек исключены из юрисдикции высшей судебной инстанции страны. Штаты также обратились и к ТДК за разъяснениями и уточнениями по ОР в контексте ISRWDA. В данном случае нет необходимости разбираться в тонкостях индийской юриспруденции. Очевидно, что все участники конфликта приложили максимум усилий для того, чтобы остановить или максимально затянуть процесс вступления ОР в законную силу<sup>29</sup>.

Центральное правительство также затягивало процесс официального опубликования решения трибунала и не предпринимало активных действий для формирования специального органа для управления бассейном в засушливые годы — Комитета по управлению водами Кавери (КУВК — Cauvery Management Board). Понадобилось еще несколько лет и несколько раундов баталий в Верховном суде Индии, чтобы правительство в феврале 2013 г. все же официально опубликовало окончательное решение ТДК и начало формирование наблюдательного комитета (Supervisory Committee), который должен был контролировать его исполнение.

Официальное вступление решения ТДК в законную силу не стало окончанием конфликта. И Карнатака, и Тамилнаду продолжили попытки решить проблему через Верховный суд (ВС), стороны поднимали проблему и на заседаниях парламента Индии. Главный министр штата Тамилнаду вынужден был обратиться напрямую к премьер-министру Индии за помощью, когда правительство Карнатаки в очередной раз отказалось обеспечить поступление достаточного количества воды в Кавери с территории штата. 2015—2016 «водный год»<sup>30</sup> оказался засушливым, и правительство Карнатаки отказалось следовать «расписанию» подачи воды, установлен-

<sup>29</sup> См. подробнее: Ranjan A. Op. cit.; Ministry of Jal Shakti, Department Water Resources, River Development and Ganga Rejuvenation Cauvery Water Dispute Tribunal. Available at: URL: <http://mowr.gov.in/acts-tribunals/current-inter-state-river-water-disputes-tribunals/cauvery-water-disputes> (accessed: 28.04.2021).

<sup>30</sup> Период с апреля по апрель, определенный в качестве «отчетного» в ОР ТДК.

ному в ОР ТДК. В то же время совместный комитет по управлению водами Кавери, вмешательство которого предусматривалось в таких случаях, так и не был сформирован. Переговоры в очередной раз зашли в тупик. В сентябре 2016 г. Верховный суд обязал правительство Карнатаки обеспечить поступление необходимого Тамилнаду объема воды. Это спровоцировало уличные протесты в Карнатаке, в результате которых погиб один человек и был нанесен значительный ущерб принадлежащим тамилам предприятиям, расположенным на территории штата.

В феврале 2018 г. Верховный суд все же вынес решение по нескольким ходатайствам штата Тамилнаду и фактически внес поправки в решение ТДК. Согласно вердикту ВС, правительство Карнатаки теперь было обязано обеспечить поступление 177,25 ТМС воды со своей территории вместо 192 ТМС. Дополнительные водные ресурсы были направлены на обеспечение питьевой водой IT-столицы Индии и столицы Карнатаки — Бангалора. Верховный суд подчеркнул, что приоритетом должно являться обеспечение водой — в первую очередь питьевой — домохозяйств и только затем — выделение водных ресурсов для нужд ирригации. Согласно разъяснению ВС, 14,75 ТМС воды, потерянные Тамилнаду в результате этого решения, должны быть компенсированы посредством использования грунтовых вод. Вместе с этим Верховный суд предписал Центру создать КУВК в течение 6 недель с момента вынесения вердикта.

Правительство как Карнатаки, так и Тамилнаду выразило недовольство вердиктом ВС. В Тамилнаду были недовольны уменьшением доли водных ресурсов, в Карнатаке опасались, что создаваемый Центром КУВК сможет принудить штат к исполнению в полной мере решения трибунала. Обстановка в обоих штатах была достаточно напряженной, власти опасались повторения протестов 2016 г.

Центральное правительство не сумело создать КУВК в срок, установленный ВС, и попросило отсрочки до мая 2018 г. По мнению А. Ранжана, это могло быть обусловлено нежеланием руководства Бхаратия джаната парти поднимать спорный вопрос накануне выборов в Законодательную ассамблею Карнатаки, где БДП надеялась получить большинство и сформировать правительство<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Ranjan A. Op. cit.

Интересно отметить, что практически все политические лидеры в обоих штатах — как признанные авторитеты, так и только начинающие свой путь в «большую политику» — обязательно так или иначе высказывают свою позицию по вопросу вод Кавери: принимают участие в протестах, организуют встречи с избирателями, многочасовые прямые трансляции с митингов и публичных выступлений по этому вопросу, забастовки, голодовки. Часто можно слышать о «водной войне», «погибающих урожаях», лидеру говорят о том, что доступ к водам Кавери — это «вопрос выживания», что они «не сдадутся в борьбе за жизненно важный ресурс».

После того, как к власти в Карнатаке в мае 2018 г. пришла оппозиционная коалиция, Центр все же закончил процесс создания специального органа для совместного управления бассейном Кавери, и 1 июня 2018 г. начала свою работу Организация по управлению водами бассейна Кавери (Cauvery Water Regulation Authority). Появление этой организации, однако, не внесло существенных изменений в ситуацию. Вопрос о водах Кавери все больше и больше политизируется, становится предметом политической «торговли» между различными силами как на региональном, так и на федеральном уровне, особенно в преддверии выборов, а каждый более или менее засушливый год сулит очередной виток эскалации конфликта.

События 2010-х годов свидетельствуют о том, что стороны конфликта окончательно разуверились в возможности его разрешения при помощи механизмов, определенных Конституцией Индии и созданного в ее рамках ISRWDA. Участники диспута активно ищут альтернативные способы воздействия на оппонента. Политические изменения, произошедшие на федеральном уровне — приход к власти, а затем и переизбрание в 2019 г. БДП, создание правительства большинства, обладающего большими возможностями, чем правительства широких коалиций во главе с Конгрессом, — вероятно, тоже сыграют свою роль в политических баталиях вокруг Кавери. Очевидно, однако, что сегодня, в 2021 г., после более чем 30 лет судебного разбирательства и более 52 лет с момента первого запроса о создании трибунала, диспут о водах реки Кавери еще далек от окончательного разрешения.

## Недостатки системы

Рассмотрев в деталях события, происходящие в бассейне реки Кавери, мы можем сделать вывод, что существующая на данный момент система не позволяет эффективно решать вопросы, связанные с урегулированием водных конфликтов между штатами в Индии. Как исследователи, так и политики, которые уже неоднократно предлагали реформировать механизм, выделяют несколько основных проблем, с которыми сталкиваются участники водных диспутов, и причин, приведших к такой ситуации.

Часть из них связана с формой, в которой существует юридический механизм урегулирования.

Во-первых, процесс идет очень медленно и затягивается на годы и десятилетия. Причем на каждом этапе судебного разбирательства у участников есть инструменты для того, чтобы затягивать его еще больше. Это применимо не только к конфликту вокруг Кавери. Ф.С. Нариман, основываясь на своем опыте участия в работе трибуналов по рекам Кавери и Нармада, отмечает, что участники диспута могут бесконечно требовать от трибунала разъяснений по всем его решениям. Кроме того, само функционирование трибунала, регулярность его заседаний, работа между заседаниями не регулируются никакими правилами, существующими в судебной системе страны, что приводит к проволочкам и со стороны судей. Даже поправки, внесенные в закон об урегулировании речных диспутов между штатами в 2002 г., обязывающие трибуналы выносить решения в течение определенного времени, не смогли разрешить эти проблемы<sup>32</sup>.

Во-вторых, многие комментаторы обращают внимание на то, что система принятия решений трибуналами не прозрачна. Трибунал не обязан объяснять, на каких данных и принципах основывался при вынесении вердикта. Часто используются устаревшие гидрологические данные для расчета количества воды в бассейне реки, в некоторых случаях непонятно, использовались ли вообще какие-либо данные наблюдений или расчеты. Например, том III отчета о работе трибунала по водам Кавери посвящен вопросам количества доступных в бассейне водных ресурсов. Несмотря на то что

<sup>32</sup> Nariman, F.S. «Interstate Water Disputes: A Nightmare!» in *Water and the Laws in India* / ed. R.R. Iyer (SAGE Law, 2009). P. 32–57. URL: <https://doi.org/10.4135/9788132104247.n3>.

трибунал вынес свое окончательное решение в 2007 г., самые «свежие» гидрологические данные в отчете относятся к началу 1990-х годов, большая же часть расчетов строится на данных, которые были собраны еще в начале 1970-х годов<sup>33</sup>.

Критике подвергается также и тот факт, что в водных трибуналах в Индии заседают судьи, а не профессионалы в области управления водными ресурсами, которые могли бы принимать более компетентные решения по достаточно сложным техническим вопросам<sup>34</sup>.

В-третьих, принимаемые трибуналами решения не выполняются, так как не существует юридических норм, которые позволили бы обеспечить их выполнение.

На практике сторонам конфликта приходится вести прямые переговоры каждый раз, когда необходимо обеспечить поступление воды на территории, расположенные ниже по течению.

В ситуации, когда механизм арбитража при помощи специализированных трибуналов фактически не работает, штаты ищут альтернативные пути решения проблемы, обращаясь в том числе к Верховному суду Индии. И здесь мы сталкиваемся с четвертой проблемой, когда роль Верховного суда, казалось бы, определена, но при этом некоторые положения Конституции Индии позволяют ее оспорить и все же вовлечь его в разбирательство. Согласно статье 262 Конституции Индии, парламент принял закон, который лишает ВС Индии права вмешиваться в вопросы водных диспутов между штатами и переводит их в юрисдикцию специально созданных трибуналов. Однако статья 136 той же конституции наделяет ВС полномочиями по рассмотрению апелляций по решениям всех трибуналов и комиссий, действующих в стране. Таким образом создается юридический казус, когда ВС не может рассматривать вопросы водных диспутов в качестве суда первой инстанции, но при этом может рассматривать апелляции по ним, хотя согласно законодательству, решения водных трибуналов считаются окончательными и формально обжалованию не подлежат. Именно к этой норме апелли-

<sup>33</sup> The Report Of The Cauvery Water Disputes Tribunal With The Decision In The Matter Of Water Disputes Regarding The Inter-State River Cauvery And The River Valley Thereof Between 1. The State of Tamil Nadu 2. The State of Karnataka 3. The State of Kerala 4. The Union Territory of Pondicherry. Volumes I–V. New Delhi, 2007. Vol. 3.

<sup>34</sup> Iyer R. Water And The Laws In India, Los Angeles: Sage Publications Pvt. Ltd, 2009.

руют штаты в своих попытках привлечь ВС Индии к урегулированию речных конфликтов.

Интересное замечание делают исследователи проблем водных ресурсов и федерализма в Индии С. Модак и А.К. Гхош из индийского исследовательского центра «Обозреватель». Они отмечают, что есть все же определенные преимущества в том, чтобы сохранять существующую систему трибуналов в противовес, например, предложениям о передаче полномочий по урегулированию водных конфликтов Верховному суду Индии. Передача конфликта на рассмотрение трибунала не исключает использования других механизмов урегулирования, таких как переговоры и медиация, которые могут использоваться параллельно с функционированием системы судебного арбитража. В то время как обращение за решением напрямую к Верховному суду как к последней инстанции, предупреждают исследователи, может еще более радикализировать позиции сторон и привести ситуацию к определенной «точке невозврата»<sup>35</sup>. События, происходившие в бассейне Кавери в течение 2010-х годов, могут послужить подтверждением данного предположения. Кроме того, подобные изменения потребовали бы внесения поправок в Конституцию Индии, что, в свою очередь, возможно только при условии наличия политической воли и согласия между всеми конкурирующими партиями в стране<sup>36</sup>.

Здесь мы подходим к пятой проблеме: как мы уже могли видеть на примере Карнатаки и Тамилнаду, процесс урегулирования речных конфликтов между штатами очень сильно политизирован. Помимо политических процессов, связанных собственно с переговорами по воде и балансом сил в федеративной системе, мы видим, что этот вопрос эксплуатируется в предвыборной борьбе как «двигатель» для карьеры политиков. Это, в свою очередь, способствует радикализации позиции сторон конфликта (и политиков, и населения) и приводит к порочному кругу, когда любая уступка на переговорах значит для сделавшего ее политика потерю карьеры, так как он в свое время использовал вопрос реки Кавери на выборах в контексте «ни шагу назад». Невозможность идти на компромиссы ста-

<sup>35</sup> Modak S., Ghosh A. K. Federalism and Interstate River Water Governance in India, ORF Occasional Paper No. 294, January 2021, Observer Research Foundation.

<sup>36</sup> Ibid.

вит переговоры в тупик, и проблема использования воды не решается, что приводит к еще большей радикализации, так как вопрос доступности пресной воды как в быту, так и для сельскохозяйственных нужд — это очень часто вопрос физического выживания людей и сохранения урожая.

Подводя итог всему сказанному выше, сложно не согласиться с мнением одного из крупнейших исследователей в этой области Р. Айера: создан механизм для решения конфликтов, но эффективного механизма, который позволил бы обеспечить сотрудничество между штатами не существует. При этом подразумевается, что решение, которое выносится, будет окончательным и обязательным к исполнению, нет механизма апелляции в случае, когда какая-то из сторон недовольна. Что представляется не менее важным, не существует способа подстроиться к меняющимся обстоятельствам. И экономика обоих штатов, в которой используются водные ресурсы, меняется и эволюционирует, и население растет, возрастает и спрос на воду, меняются технологии. Кроме того, река — это еще и живая, разнообразная и динамичная экосистема. Меняется количество доступной в ней воды, режим осадков, чередуются годы наводнений и засухи. Все это требует от системы регулирования использования ее вод мобильности и гибкости, а также возможности оперативно принимать решения. В ситуации, когда на выработку вердикта необходимо потратить несколько десятилетий, невозможно надеяться, что данный вердикт будет адекватным текущему положению дел<sup>37</sup>.

Можно выделить и вторую группу причин, которая связана уже не с формой закона, а с эволюцией политической системы Индии. В целом исследователи отмечают, что существующие на сегодняшний день юридические нормы в области регулирования водных ресурсов крупных рек не соответствуют современной конфигурации индийской политической системы, той расстановке сил, которая существует между Центром и штатами, этапу развития индийского федерализма<sup>38</sup>. Фактически, эксперты говорят о том, что

<sup>37</sup> Iyer R. Towards Water Wisdom: Limits, Justice, Harmony.

<sup>38</sup> См., например: Gundimeda H., Howe C.W. Interstate river conflicts: lessons from India and the US // *Water International*. 2008. 33:4. P. 395–405; Maitra S. Inter-State River Water Disputes in India: Institutions and Mechanisms // *Japanese Journal of Political Science*. Cambridge University Press. 2007. 8(2). P. 209–231. doi: 10.1017/S1468109907002630.

как закон ни редактируй, какие сроки не выставляй, он все равно не будет работать эффективно, так как основывается на предпосылках и представлениях о политической системе Индии, которые уже не соответствуют действительности.

С одной стороны, эксперты указывают на то, что само положение конституции о передаче полномочий по регулированию вопросов использования водных ресурсов — это пережиток колониальной системы<sup>39</sup>. Действительно, как отмечают А.К. Гхош и С. Модак, если мы посмотрим на дебаты в конституционной ассамблее, то увидим, что вопросам водных ресурсов на самом деле не было уделено много внимания, а сама норма о передаче водных вопросов в юрисдикцию штатов фактически была скопирована с правительственного акта 1935 г., где эти полномочия относятся к компетенции провинций, что было отражением текущей политической конфигурации Британской Индии<sup>40</sup>. Важно отметить, что с 1935 г. конфигурация территорий менялась. Раньше провинции (напрямую управлявшиеся британцами) взаимодействовали с княжествами, которые юридически были независимыми государствами, имели разные планы и принципы разработки водных ресурсов, свои внутренние законы и правила. В тот момент было невозможно создать систему, при которой бассейн реки управляется как единое целое, нужны были свои решения в каждом конкретном вопросе, которые сильно зависели от местных особенностей. Также еще не были разработаны современные стандарты по интегрированному управлению водными ресурсами (Integrated Water Resource Management, IWRM), рекомендующие использовать и сохранять речные бассейны как единое целое, не нарушать естественные взаимосвязи в экосистеме. Однако норма 1935 г. была напрямую перенесена в Конституцию независимой Индии — государства с другой расстановкой сил и принципами территориального деления.

С другой стороны, закон 1956 г. как механизм разрешения конфликтов также создавался в другой политической ситуации. Если мы посмотрим на закон внимательно, то увидим, что ключевую роль в том, чтобы он работал эффективно, должна играть возможность договориться между штатами и центром, возможность цен-

<sup>39</sup> D'Souza R. Op. cit. P. 255–269.

<sup>40</sup> Ghosh A. K., Modak S. Interstate river water disputes: Chasing ambiguities, finding sense.

тра убедить штаты согласиться на предложенное решение и обеспечить его исполнение. Закон создавался в ситуации, когда центральное правительство в Индии имело гораздо больше влияния на политику штатов, чем сегодня, при относительном доминировании ИНК на политической арене как в центре, так и в штатах. В тот момент удавалось разрешать диспуты более-менее эффективно<sup>41</sup>. Со временем мы видим, что, с одной стороны, в регионах развиваются свои политические элиты и политические партии, которые начинают проводить собственную, менее скоординированную с центром, политику, а с другой стороны, и в центре с конца 1980-х годов власть от ИНК как партии большинства переходит к череде все более и более аморфных коалиционных правительств, которые вынуждены лавировать между штатами, играть на противоречиях и пытаться получить поддержку их региональных политических партий<sup>42</sup>, эксплуатируя разные предметы политической «торговли», в том числе и водные диспуты. Фактически центр перестает быть беспристрастным арбитром, а становится таким же участником политической борьбы. На примере Кавери, а также других водных диспутов между штатами<sup>43</sup> мы видим, что в изменившихся политических реалиях система разрешения конфликтов, созданная более полувека назад, оказывается фактически парализована. Приход к власти правительства большинства во главе с Моди вселил надежды на то, что ситуация изменится в сторону более эффективной работы механизма.

### В поисках выхода

Центральные правительства в разные годы пытались решить проблемы неэффективности системы урегулирования водных конфликтов. Так как нормы, определяющие принципы ее функционирования, содержатся как в конституции, так и в законодательных актах, к этому вопросу можно подойти с разных сторон.

<sup>41</sup> Maitra S. Op. cit. P. 209–231.

<sup>42</sup> Corbridge S. Op. cit.

<sup>43</sup> О конфликтах вокруг рек Кришна, Нармада, РАви и Беас, Кавери см., например: Chokkakula S. *Disputes, (De)politicization, and Democracy: Interstate Water Disputes in India*. Working Paper No.108, RULNR Working Paper No.13, Research Unit for Livelihoods and Natural Resources, CESS, Hyderabad, India, 2012.

Теоретически можно изменить конституцию и перенести вопросы водопользования из списка полномочий штатов (State List) в сферу совместного регулирования центра и штатов (Concurrent List). Это позволило бы и центру издавать законы по данному вопросу, создать механизмы управления на уровне бассейнов рек, ввести общие принципы управления и использования водных ресурсов для всей страны, и штатам распоряжаться теми участками реки, которые находятся на их территории. Такое предложение делалось в 2011 г. Комитетом по распределению природных ресурсов (The Committee on Allocation of Natural Resources) под председательством А. Чавлы<sup>44</sup>. Тогда предложение так и осталось на бумаге: правительство М. Сингха не было готово к этому процессу по политическим причинам.

Вторым путем является реформа законодательства, в первую очередь закона 1956 г. об урегулировании речных диспутов между штатами (ISRWDA). Мы уже подробно рассмотрели первую попытку реформ, предпринятую в 2002 г. Как показала практика, внесенных тогда изменений оказалось недостаточно для того, чтобы изменить ситуацию.

Правительство БДП под руководством Н. Моди в 2017 г. инициировало процесс по внесению второй серии поправок в ISRWDA, предложив следующие изменения:

- вместо создания отдельного трибунала для каждого нового конфликта между штатами создать один постоянный трибунал с отдельными коллегиями судей для каждого диспута;
- коллегии должны состоять из судей других судебных инстанций Индии, а также министров (в том числе возможно участие и премьер-министра) и экспертов по вопросам водопользования;
- трибунал будет обязан вынести решение в течение двух лет, в некоторых случаях этот срок может быть продлен, но не более чем на один год. Таким образом, любой диспут между штатами должен быть решен не более чем за три года;
- отменяется необходимость публикации вердикта трибунала центральным правительством для вступления его в законную силу;

<sup>44</sup> Cabinet Secretariat, Government of India. Report of the Committee on Allocation of Natural Resources. (Online) Available at: URL: [http://www.cuts-ccier.org/pdf/Report\\_of\\_the\\_Committee\\_on\\_Allocation\\_of\\_Natural\\_Resources.pdf](http://www.cuts-ccier.org/pdf/Report_of_the_Committee_on_Allocation_of_Natural_Resources.pdf) (accessed: 2.05.2021).

– еще раз подтверждается, что вердикты трибунала являются эквивалентными решениям Верховного суда Индии, носят юридически обязательный характер и являются окончательным решением;

– вводится возможность для штатов достигнуть мирного соглашения по диспуту самостоятельно даже тогда, когда рассмотрение конфликта в рамках трибунала уже идет. Если штатам удастся достичь соглашения, они имеют право уведомить об этом трибунал, после чего процесс судебного урегулирования прекращается, а решению, выработанному штатами, придается эквивалентный вердикта трибунала статус<sup>45</sup>.

Подразумевается, что последнее положение позволит значительно расширить пространство для сотрудничества между конфликтующими сторонами. Также предложен новый закон, который определит рамки для сотрудничества между штатами на уровне 13 крупных бассейнов рек, он должен заменить River Boards Act, 1956, принятый параллельно с ISRWDA с целью продвигать сотрудничество между штатами по совместному использованию крупных рек, но он оказался своего рода «мертворожденным»: его положения ни разу не применялись на практике для создания органов совместного управления речными бассейнами. В новом законе<sup>46</sup> предлагается создать органы управления бассейнами рек, в состав которых войдут главные министры участвующих штатов, что должно придать этим организациям больший политический вес и возможность принимать серьезные решения и реализовывать масштабные проекты.

В июле 2019 г. законопроект был одобрен нижней палатой парламента Индии (Лок сабха) и на сегодняшний день ожидает рассмотрения в верхней палате.

Принятие предложенных поправок поможет расширить пространство для диалога, сократить бюрократические проволочки и сделать процесс арбитража более прозрачным и понятным участ-

<sup>45</sup> Bill No. 187-C of 2019. The Inter-state River Water Disputes (Amendment) Bill, 2019. Available at: URL: [https://prsindia.org/files/bills\\_acts/bills\\_parliament/Inter-State%20River%20Water%20Disputes%20bill%20as%20passed%20by%20LS.pdf](https://prsindia.org/files/bills_acts/bills_parliament/Inter-State%20River%20Water%20Disputes%20bill%20as%20passed%20by%20LS.pdf) (accessed: 2.05.2021).

<sup>46</sup> Ministry of Jal Shakti, Department Water Resources, River Development and Ganga Rejuvenation. The draft River Basin Management Bill. (Online) Available at: URL: [alshakti-dowr.gov.in/sites/default/files/RBM\\_DraftBill.pdf](http://alshakti-dowr.gov.in/sites/default/files/RBM_DraftBill.pdf) (accessed: 2.05.2021).

никам. Однако обратим внимание, что авторами упомянутых законопроектов не был предложен какой бы то ни было принципиально новый механизм, который позволил бы обеспечить исполнение принимаемых трибуналом решений. Включение в состав трибунала и судебных коллегий по отдельным конфликтам высших должностных лиц государства, безусловно, повысит авторитет этих судебных органов, однако исполнение их решений все так же будет зависеть от авторитета центрального правительства. На сегодняшний день правительство БДП чувствует себя более-менее уверенно, имеет поддержку большинства в парламенте, а также лояльные правительства в некоторых штатах, однако ситуация может измениться в любой момент. Потребуется ли в таком случае еще одна реформа? Вполне вероятно. Время покажет.

## КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ ИНДИИ И ПРАВИТЕЛЬСТВО ДЖАВАХАРЛАЛА НЕРУ (1950—1964)

**Л.А. Черешнева**

Липецкий государственный педагогический  
университет им. П.П. Семенова-Тян-Шанского  
chara.62@mail.ru

**Резюме.** Предметом статьи является коммунистическое движение в Индии при премьер-министре Джавахарлале Неру в 1950—1964 г. Автор поднимает проблему власти и насилия в незападных обществах, природы леворадикальных движений и способов их примирения и ассимиляции в демократическом государстве. Исследованы феномены коммунистического правительства в штате Керала и антикоммунизма Неру — закономерного проявления его политических взглядов и международной конъюнктуры. Статья основана на материалах архивов России и Индии, опубликованных документах индийской Компартии, классических и новейших исследованиях.

**Ключевые слова:** Республика Индия, Компартия Индии, Конституция 1950 г., коммунистическое правительство Кералы

## COMMUNIST PARTY OF INDIA AND JAWAHARLAL NEHRU GOVERNMENT (1950—1964)

**L.A. Chereshneva**

Lipetsk State Pedagogical  
P.P. Semenov-Tyan-Shansky University  
chara.62@mail.ru

**Summary.** The subject of the article is the communist movement in India under Prime Minister Jawaharlal Nehru in 1950—1964. The author raises the problem of power and violence in non-Western societies, the nature of left-wing radical movements and the ways of their reconciliation and assimilation in a democratic state. The phenomena of the communist government in Kerala and the anti-communism of Nehru — a natural manifestation of his political views and the international situation are investigated. The article is based on the materials of the archives of Russia and India, published documents of the Indian Communist Party, classical and recent studies.

**Key words:** Republic of India, Communist Party of India, Constitution of 1950, Communist government of Kerala

XX в. для народов Индостана стал временем исторических перемен. Активизация национальных движений в колониальном мире и полевение общественного мнения в странах Европы стали определяющими чертами с самого начала столетия. Индия вступила в новое столетие в статусе колонии Великобритании, но общественные процессы показывали высокую вероятность изменений ее социального и экономического устройства, роли в системе международных отношений. Партии и организации колониальной Индии стали возникать и активно действовать в конце XIX – первой четверти XX в. Наиболее авторитетным среди них являлся поликонфессиональный Индийский национальный конгресс (ИНК). Опиравшийся на слои индийской национальной буржуазии, земельной аристократии, интеллигенции, крестьянства и средних слоев города, во главе с выдающимися лидерами Мохандасом Карамчандом Ганди, Джавахарлалом Неру, Валлабхаи Пателем и другими, ИНК боролся за независимость страны и создание демократической республики. На политической арене заявляли о себе и конфессиональные всеиндийская Мусульманская лига (МЛ), индусская Хинду махасабха (ХМ) и другие.

На их фоне Коммунистическая партия Индии (КПИ) была образована относительно поздно, в октябре 1920 г., в Ташкенте в среде индийских эмигрантов. В декабре 1925 г. она была воссоздана на объединительной конференции индийских марксистов в Канпуре. КПИ функционировала под эгидой Коммунистического Интернационала и ориентировалась на установки руководства международного коммунистического движения, находившегося в Москве Коминтерн инструктировал индийских коммунистов о том, что их цель не только подавлять, но и держать под своим влиянием и контролем народные движения, поскольку «национальная буржуазия прибегла к приему – выдвинула так называемых “левых” национал-реформистов (группу Неру), которые, на деле, являлись агентами крупной буржуазии в рабоче-крестьянских массах»<sup>1</sup>. Но главную «контрреволюционную» сущность Коминтерн видел в деятельности Ганди, утверждая, что его тактика ненасильственного несотрудничества с властями «живо демонстрирует борьбу

<sup>1</sup> Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 495. Оп. 4. Д. 392. Л. 13.

буржуазии за господство в национально-демократической революции... и ослабляет крестьянское движение»<sup>2</sup>. От Коминтерна КПИ восприняла как постулат: «И группа Неру, и группа Ганди связаны с классом крупных землевладельцев и реакционными религиозными организациями (ХМ, МЛ). Ганди усмиряет радикально настроенных националистов»<sup>3</sup>.

Период Второй мировой войны и первые послевоенные годы стали временем резкой активизации национального движения в провинциях и княжествах Индии, борьбой политических сил страны по вопросу о путях и формах достижения независимости и будущем устройстве Индии. Эти перспективы осложнялись реально возникшей угрозой раздела Индии, исходившей из программных установок и практической деятельности МЛ. В результате работы миссии последнего вице-короля Индии Л. Маунтбэттена и переговоров с индийскими партиями был выработан документ, ставший «законом о независимости Индии». Он вступил в силу 15 августа 1947 г. и юридически закрепил раздел страны на доминионы Индийский Союз и Пакистан по религиозно-конфессиональному признаку. Генерал-губернатором Индийского Союза, по приглашению Конгресса, стал Маунтбэттен, премьер-министром — лидер ИНК Дж. Неру.

\* \* \*

ВКП(б) и Советское государство рассматривали политику Индийского Союза через призму классовой идеологии и конструкций, сформулированных И.В. Сталиным, пропагандируемых В.М. Молотовым, А.Я. Вышинским, А.А. Ждановым. Для Сталина Индия долгое время представляла не более чем маргинальный интерес. Несмотря на то что дипломатические отношения между СССР и Индией были установлены в 1947 г., сталинская идеологизированная оценка пришедших к власти конгрессистов, национальной буржуазии, интеллектуалов как «прислужников британского империализма» долгое время не позволяла наладить действительно взаимовыгодное партнерство между двумя странами. Однако все сказанное не относилось к отношениям СССР с КПИ и ее генеральным секретарем П. Ч. Джоши.

---

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. Л. 15.

Невзирая на роспуск Коминтерна в 1943 г., для компартий мира существовали иные объединяющие структуры, одной из наиболее влиятельных являлся Коминформ. В СССР индийским коммунистам было рекомендовано революционным путем свергнуть правительство Неру. КПИ не признала независимость Индии. В декабре 1947 г. она охарактеризовала «План Маунтбэттена» как «новый империалистический маневр», а кабинет Неру — как «правительство индийской буржуазии», которое заключило соглашение «с британским империализмом и образовало союз с индийскими принцами и помещиками». КПИ называла новую Индию «рабской страной под гегемонией англо-американского империализма»<sup>4</sup>.

В 1948 г. во многих индийских регионах развернулось коммунистическое движение в насильственных формах. Неру отнесся к этому «всплеску» как к «руке Москвы», выразил недовольство работой первого советского посла в Индии К.В. Новикова, который «не устанавливал серьезные контакты с индийским правительством, а общался, часто секретно, с коммунистами Индии»<sup>5</sup>. В Индии начались преследования коммунистов. Также индийское правительство «попросило СССР» отозвать своего торгового представителя в Калькутте, так как он занимался запрещенной деятельностью<sup>6</sup>. После создания Китайской Народной Республики в 1949 г. индийские коммунисты стали использовать и «революционный опыт» Компартии Китая (КПК), организуя крестьянские восстания, создание рабоче-крестьянских партизанских отрядов, изъятие земель у помещиков и ведя настоящую войну против правительства Неру. Наиболее масштабными были движения в Телангане, тебхага в Бенгалии, создание Красной армии в Кашмире<sup>7</sup>. Рост коммунистического движения заставил Неру перейти на прозападный курс во внешней политике. Тем же самым во многом объясняется и решение присоединиться к Британскому Содружеству наций.

<sup>4</sup> Sinha V.B. *The Red Rebel in India. A Study of Communist Strategy and Tactics*. New Delhi: Associated Publishing, 1968. P. 42.

<sup>5</sup> National Archives of India (далее — NAI). Ministry of Home Affairs. Branch EUR. II. Secret. File No. 14(46). L. 3–4, 6.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Черешнева Л.А. Коммунистическое движение в Индии в 1947–1949 гг. и Советский Союз // Чичеринские чтения. «Революционный 1917 год»: поиск парадигм общественно-политического развития мира: материалы Международной научной конференции. 2018. Тамбов, 2018. С. 351–357.

\*\*\*

Конец 1940-х — начало 1950 г. в Индии были отмечены подготовкой к вступлению в силу конституции и провозглашению республики, а также активными антикоммунистическими мероприятиями правительства страны. В январе 1948 г. был опубликован проект конституции, затем общественность в течение восьми месяцев обсуждала его.

КПИ подвергала критике проект Основного закона по ряду позиций:

– по мнению коммунистов, конституция, с ее концепцией сильной центральной власти, формально не оставляла места не только для революционных методов политического протеста оппозиционных сил, но и даже для массовых выступлений гражданского неповиновения, для Индии — связанных с гандистской традицией, однако активно использовавшейся и левыми силами;

– КПИ оспаривала решительное неприятие одним из руководителей подготовительного комитета конституции Б.Р. Амбедкаром идеи правления харизматических личностей, даже в сочетании с парламентской системой. Амбедкар опасался, что это приведет к возвеличиванию одного человека и, как результат — к нарушению демократии. Индийской культуре свойствен культ бхакти — бога, его аватары (перевоплощения), вождя, героя, и потому индийцам особо легко прививается «обаяние великих личностей»<sup>8</sup>. КПИ же не считала, что фигура вождя, вождизм могут нарушить народную демократию, как она ее понимала;

– Учредительное собрание отклонило предложение о президентской республике в пользу парламентской формы правления, логика несогласия КПИ в этом вопросе была идентична той, что проявилась в вопросе о вожде;

– КПИ выступала против централизации власти в Индийской федерации, прописанной в конституции, так как она нарушала прямо или потенциально право наций на самоопределение. Но Учредительное собрание учло опыт раздела колониальной Индии в 1947 г. и трагедии межобщинной войны, и возобладало мнe-

<sup>8</sup> Юрлова Е. С. Б. Р. Амбедкар. Жизнь, творчество, наследие. Создатель конституции Индии. Борец за свободу неприкасаемых. М.: ИВ РАН, 2020. Гл. 4.

ние о необходимости сильной центральной власти, с автономией субъектов федерации, но без права выхода из нее;

– КПИ выступала против неприкосновенности частной собственности.

Однако индийские коммунисты не могли воспрепятствовать общенациональной поддержке проекта и стремлению ИНК к переходу страны из статуса доминиона к суверенной республике.

Учредительное собрание одобрило проект Конституции Индии 26 ноября 1949 г. Заключительное заседание Собрания состоялось 24 января 1950 г. В этот день был утвержден гимн «Джана гана мана», и Раджендра Прасад был избран первым президентом Республики Индия. Премьер-министром оставался Джавахарлал Неру. Состоявшая из 22 частей, на 395 страницах, конституция провозгласила Индийский Союз независимой парламентской республикой<sup>9</sup>. Республика основывалась на принципах секуляризма и демократии и гарантировала всем гражданам важнейшие демократические права и свободы, включая неприкосновенность частной собственности. В государственном механизме, созданном индийской конституцией, были образованы институты представительной власти двух уровней: федеральные — Совет штатов (Раджья сабха) и Народная палата (Лок сабха) (ст. 79), регионального уровня — однопалатная (законодательное собрание) или двухпалатная (законодательный совет и законодательное собрание) легислатура (ст. 168).

Избирательная система, при помощи которой проводились выборы в данный орган власти, была построена на таких демократических принципах, как всеобщее, равное и прямое избирательное право. Согласно ст. 326 конституции, «выборы в Народную палату и в законодательное собрание каждого штата производятся на основе всеобщего избирательного права для совершеннолетних граждан...», а следуя п. 4 ст. 80 конституции, «представители каждого штата избираются в Совет штатов выборными членами законодательного собрания штатов...». Из общего смысла приведенных статей следует, что выборы в нижнюю палату парламента и нижние палаты легислатур штатов являлись прямыми, в верхнюю же палату парламента (и верхнюю палату легислатуры штатов там, где они есть) —

<sup>9</sup> The Constitution of India. Encyclopaedia of Indian Government and Politics. In 10 vols. Vol. 2. Jaipur: Pointer Publishers, 2000; Конституция Индии 1950 г. // Конституции зарубежных государств / сост. В. В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 423–555.

носили косвенный характер. С некоторыми оговорками (например, резервирование депутатских мест для отстающих в развитии каст и племен (ст. 330, 332 конституции)) следует признать, что выборы были построены на принципе равенства: избиратель имеет один голос, одномандатные округа в принципе равны, а немногочисленные многомандатные пропорциональны численности населения<sup>10</sup>. С исполнительной властью президента и правительства, независимой судебной системой эта конституция обеспечила развитие Индии по демократическому пути и заложила основу управления на принципах федерализма. На 26 января 1950 г. было назначено ее вступление в силу и провозглашение республики.

Коммунистические лозунги свержения правительства Индии дали последнему повод для обвинения КПИ в подготовке вооруженного восстания. 20 января 1950 г. в Дели состоялось совещание высших политических должностных лиц провинций и княжеств Индии для разработки мероприятий против Компартии и демократических организаций. Обсуждался законопроект о реорганизации политической полиции с учетом опыта Великобритании, Канады, США и Швейцарии. Законопроект был представлен министром внутренних дел Пателем в индийский парламент и получил поддержку<sup>11</sup>.

Результаты не заставили себя ждать. Деятельность ряда организаций Компартии была запрещена, произведены массовые аресты коммунистов. Правительство Западной Бенгалии объявило вне закона 7 студенческих и профсоюзных организаций, руководимых коммунистами<sup>12</sup>. Особенно пострадала западнобенгальская организация КПИ. Оставшиеся на свободе руководители и члены партии ушли в подполье. Всего в Индии было арестовано 25 тыс. членов партии и сочувствующих ей, 50 тыс. находилось под судом и следствием. В этот период КПИ оказалась во многом оторванной от масс, ее влияние резко упало. Число членов партии сократилось с 89 тыс. во время II съезда КПИ до 20 тыс. к 1951 г.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> The Constitution of India. P. 556.

<sup>11</sup> Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ). Ф.090 (ЮВА). 1950. Оп. 8а. П. 19. Д. 47. Л. 3.

<sup>12</sup> Там же. Л. 1–2.

<sup>13</sup> Adhikari G. Documents of the History of the Communist Party of India. New Delhi: PPH, 1971. P. 973–974.

26 января 1950 г. в столице Индии состоялись торжественные мероприятия в честь конституции. Этот день был объявлен национальным праздником — Днем Республики. В этой связи КПИ Индии опубликовала манифест Центрального комитета. «Новая конституция, — говорилось в манифесте, — является рабской конституцией, она не устанавливает независимости индийской нации, а отдает ее в кабалу английским империалистам и новым хозяевам — американским эксплуататорам»<sup>14</sup>.

В связи с принятием конституции и провозглашением республики индийское правительство объявило амнистию заключенным, но она не распространялась на коммунистов. В феврале 1950 г. правительство запретило всем государственным служащим вступать в ряды КПИ и участвовать в ее акциях. Общество друзей СССР, Ассоциация прогрессивных писателей и Ассоциация индийских народных театров были объявлены правительством Индии политическими организациями, связанными с Москвой. Государственным служащим было запрещено состоять в этих организациях<sup>15</sup>.

Ослабленная репрессиями, КПИ была отброшена на уровень партий-аутсайдеров и, казалось, исчезла с политической арены республики.

\*\*\*

Феномен антикоммунизма Неру уникален тем, что он явился закономерным проявлением политических предпочтений как индийской правящей элиты, так и широких слоев общества, менталитета индийцев. Неру и его сторонники в ИНК выступали категорическими противниками дестабилизации государственности и насильственных методов захвата власти в демократическом обществе, однако не намеревались препятствовать коммунистам интегрироваться в конституционное правовое и политическое пространство.

В 1950 г. позиция СССР в международной сфере изменилась в сторону стратегии мирного сосуществования. Для коммунистического движения это означало принципиальные изменения тактического характера.

<sup>14</sup> АВП РФ. Ф.090 (ЮВА). 1950. Оп. 8а. П. 19. Д. 47. Л. 4.

<sup>15</sup> Там же. Л. 8, 13.

В директиве Коминформа для КПИ было указано: «Движение за мир широкомасштабного характера должно развиваться по всей стране... оно должно стать стержнем всей деятельности партии и массовых организаций»<sup>16</sup>. Москва рекомендовала КПИ забыть о насильственной революции, смягчить риторику в отношении правительства Неру, искать союз с другими «прогрессивными силами» для окончательного вытеснения колониализма<sup>17</sup>. Прежний курс был назван «левацким авантюризмом»<sup>18</sup>. Вооружённая борьба была окончательно свернута, в 1951 г. новым генеральным секретарем был избран лидер «умеренных» Аджой Гхош. Ему предстояло взять курс на создание единого демократического фронта и поддержку прогрессивных преобразований правительства Неру.

Таким образом, с начала 1950-х годов индийские коммунисты переориентировались на организацию мирной борьбы за власть. По словам индийского историка В.Б. Синха, «именно по воле своего иностранного руководства КПИ приняла за основу мирные средства для прихода к власти и внесла в программу новую тактическую линию»<sup>19</sup>. КПИ начала подготовку к участию в предстоящих всеобщих выборах, уделила особое внимание задаче завоевания голосов народа на выборах. При этом КПИ указала, что «в то время как всеобщее избирательное право для взрослого населения было зафиксировано в Конституции Индии и что оно будет использоваться народом, заявлять, что только выборы в соответствии с этой конституцией могут положить конец помещичье-капиталистическому правлению и империалистическому владычеству над жизнью индийских граждан — это обман»<sup>20</sup>.

При этом КПИ по-прежнему испытывала воздействие китайского опыта, Компартии Китая и Мао Цзэдуна. Бывший генеральный секретарь КПИ Джоши заявлял: «Давайте учиться на примере китайской революции. Мы — два крупных государства Азии, поэтому у нас много общего, и нам есть чему поучиться и чем поделиться друг с другом ... Современная Индия — это воплощение реак-

<sup>16</sup> Talwar S.N. *Banyan Tree: Communist Movement in India 1920–1964*. New Delhi: Allied Publishers, 1985. P. 288.

<sup>17</sup> NAI. Ministry of External Affairs. Branch R. and T. File. No. 88-R. and T. L. 105–106, 132.

<sup>18</sup> *Ibidem*. L. 106.

<sup>19</sup> Sinha V.B. *The Red Rebel in India*. P. 86.

<sup>20</sup> Adhikari G. *Documents of the History of the Communist Party of India*. P. 112.

ционной идеологии гандизма. Изучая ход освободительных движений Индии и Китая, неизбежно приходишь к выводу о том, что буржуазный национализм заканчивается компромиссом с империализмом ... Величайший урок китайской революции заключается не в ее механическом копировании, а в изучении наших собственных национальных особенностей. Мао дает образцовый пример творческого применения российского пути, и, таким образом, развивается истинно китайский путь»<sup>21</sup>.

Однако новый партийный лидер Аджой Гхош и его соратники подчеркивали, что «наша революция — это демократическая революция, ядро которой — аграрная революция... Она должна происходить под руководством рабочего класса и его партии, в союзе с крестьянством, всеми антиимпериалистическими силами, включая национальную буржуазию. Эта революция будет развиваться по китайскому пути... но мы будем не слепо копировать опыт Китая, а учитывать индийскую специфику»<sup>22</sup>.

Так, в ходе новейшей истории Индии выявилось, что провозглашенная в 1948 г. «революционная борьба» КПИ против конгрессистского правительства была, по существу, ударом партии по себе самой, поскольку левым силам не удалось организовать сколько-нибудь эффективных выступлений трудящихся. При Аджое Гхоше был начат длительный путь постепенного освобождения Компартии Индии от груза ошибок 1948 г.

\* \* \*

В 1952 г. секретарь ЦК Коммунистической партии Советского Союза<sup>23</sup> Г.М. Маленков заявил: «Идеологическая война мирового масштаба ведется сейчас с беспрецедентной жестокостью... пропаганда концепций марксистской, ленинской теории должна вестись в постоянной борьбе»<sup>24</sup>. Продолжая идеологическую борьбу с империализмом и капитализмом, коммунисты, тем не менее, стали

<sup>21</sup> People's «Warrior»: Words and Worlds of P.S. Joshi. New Delhi: Tulika Books, 2014. P. 195–197.

<sup>22</sup> Documents on History of the Communist Party of India / ed. by M. B. Rao. New Delhi: People's Publishing House, 1976. P. 959, 970–971; Куцобин П. В. Аджой Гхош и коммунистическое движение в Индии. М.: Мысль, 1985. С. 67–70.

<sup>23</sup> После XIX Съезда, состоявшегося в октябре 1952 г., ВКП(б) стала именоваться КПСС.

<sup>24</sup> Sinha V. B. The Red Rebel in India. P. 83.

выступать «за мир и демократию, в качестве настоящих друзей колониальных и независимых наций против западных стран»<sup>25</sup>. В соответствии с этой новой политикой СССР коммунистические партии изменили свою тактику. В Индии, Малайе, Пакистане, Бирме, Индонезии, Филиппинах, Цейлоне между 1951 и 1953 гг. коммунистическое движение стало обретать формы мирной борьбы за власть<sup>26</sup>.

Организовав пропагандистскую работу, КПИ добилась неожиданных успехов на всеобщих выборах в конце 1951 г. — начале 1952 г., несмотря на то что ее члены были освобождены за несколько месяцев до голосования.

По итогам голосования легитимность пребывания ИНК у власти была подтверждена — он победил не только в центре, но и во всех штатах. На выборах в Народную палату парламента Конгресс получил 45% голосов избирателей и 364 депутатских мандата из 489.

На второе место вышла КПИ, которая вместе с союзниками получила около 6,3% голосов избирателей и 16 мест в парламенте. Еще три партии — Народно-социалистическая, Крестьянско-рабочая народная партия и Социалистическая партия — также прошли в парламент, где они объединились вокруг Народно-социалистической партии (НСП) и с 16% голосов избирателей получили 22 депутатских мандата. Созданной незадолго до выборов партии Бхаратия джана сангх (БДС) с трудом удалось набрать необходимые для прохождения в парламент 3% голосов и завоевать три мандата в нем. В результате этих выборов четыре партии — Конгресс, КПИ, НСП и БДС — были зарегистрированы как общеиндийские (национальные) партии. Они получили свои избирательные символы, которые действовали на территории Индии<sup>27</sup>.

Результаты выборов показали, насколько эффективной может быть организованная кампания с четкой программой, хорошим финансированием агитационных мероприятий и привлекательными для электората лозунгами. Коммунисты продуманно выбрали свои избирательные округа, тщательно их готовили и в день выборов следили за тем, чтобы их сторонники шли к избирательным урнам.

<sup>25</sup> Ibidem. См. также: Talwar S. N. Banyan Tree: Communist Movement in India. P. 285.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Юрлов Ф. Н., Юрлова Е. С. История Индии. XX век. М.: ИВ РАН, 2010. С. 301.

Коммунисты пообещали разным слоям населения то, что те хотели, и сделали это в самой популярной, доступной форме, на простом языке. В качестве агитационных аргументов они использовали примеры коррупции, кумовства, неэффективности управления в рядах Конгресса. Всеобщие выборы дали КПИ возможность восстановить контакты с широкими народными массами.

Открыв новую страницу в своей истории, КПИ наметила широкую программу работы по мирному установлению коммунистического строя в Индии. Проект программы Компартии был подготовлен для представления членам партии на III съезде партии, состоявшемся в декабре 1953 г. — январе 1954 г. в Мадурай. Он был выработан по аналогии с программой КПК 1945 г.

Первый пункт преамбулы программы КПИ определял ее цели: «КПИ является организованным авангардом индийского рабочего класса и высшей формой его классовой организации. Партия представляет интересы всего индийского народа. Хотя на данном этапе она работает над созданием системы народной демократии, ее конечной целью является создание коммунистического общества в Индии»<sup>28</sup>.

Во втором пункте была дана характеристика задач партии: «В полукOLONиальных, полуфеодальных условиях жизни индийского общества, в силу отсталости экономического развития Индии и слабости массовых организаций рабочих, крестьян и трудящейся интеллигенции, задачи партии таковы:

- внутри страны — сплотить трудящиеся миллионы Индии, рабочий класс, крестьянство, трудящуюся интеллигенцию, средний класс, а также национальную буржуазию, заинтересованные в свободе и процветании нашей страны, объединить их для общей борьбы;
- на внешней арене — объединиться с международным пролетариатом, угнетенными народами, которые обращаются к нам как к равным, для того чтобы освободиться от сохраняющегося влияния иностранного империализма, создать независимую, свободную, демократическую, единую, процветающую Федеративную Республику в Индии, на основе свободного союза всех национальностей, для того чтобы заменить нынешний кабинет на правительство народной демократии»<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Adhikari G. Documents of the History of the Communist Party of India. P. 114.

<sup>29</sup> Ibidem.

Третий пункт преамбулы касался вопроса о построении коммунизма в Индии: «На первом этапе, когда индийская антиимпериалистическая, антифеодалная демократическая революция одержит полную победу, задача КПИ будет состоять в том, чтобы предпринять необходимые шаги для построения социализма и коммунизма в Индии в соответствии с требованиями социально-экономического развития Индии и волей индийского народа». Четвертый пункт раскрывал принципы организационного устройства КПИ: «Коммунистическая партия Индии организована на основе демократического централизма, как единая организация, спаянная воедино добровольной дисциплиной, обязательной для всех ее членов»<sup>30</sup>.

Советское предложение вступить в НАТО в 1954 г., заявление о сокращении Советской Армии в 1954 и в 1956 гг., заключение Австрийского мирного договора в мае 1955 г., советские предложения в ходе встречи на высшем уровне в июле 1955 г. об объединении Германии, установление дипломатических и торговых отношений с ФРГ в сентябре 1955 г., провозглашение СССР тезиса о «мирном сосуществовании» и упразднение Коминформа в 1956 г., его кампания за «запрет атомной бомбы», его весомая экономическая помощь слаборазвитым странам — все это было результатом советской мирной политики. XX съезд КПСС в 1956 г. закрепил эти тенденции, постулируя положение о мирном сосуществовании стран с различным социальным строем и в целом — систем социализма и капитализма, о том, что советская политика мира и безопасности народов исходит из того, что мирное сосуществование капитализма и коммунизма и сотрудничество вполне возможны при наличии обоюдного желания сотрудничать, при готовности исполнять взятые на себя обязательства, при соблюдении принципа равноправия и невмешательства во внутренние дела других государств<sup>31</sup>. Наряду с СССР Китай также стал выступать за мир и провозгласил себя сторонником демократии и мирного сосуществования. В соответствии с этой новой политикой СССР коммунистическое движение в Индии стало обретать формы мирной борьбы за власть.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> XX съезд КПСС. 14–15 февраля 1956 года: стенографический отчет. М.: Политиздат, 1956. С. 99–101 [Электронный ресурс]. URL: [http:// istmat.info](http://istmat.info) (дата обращения: 12.09.2020).

\* \* \*

Впечатляющего результата КПИ добилась на всеобщих выборах 1957 г. Правящий ИНК укрепил свои позиции в стране, сумев набрать 47,8% голосов избирателей и получив 361 депутатский мандат в Народной палате парламента. Второе же место на общенациональном уровне заняла КПИ, получив 8,9% голосов и соответственно 27 мест<sup>32</sup>. Итоги выборов показали значительный рост влияния коммунистов в среде индийского электората, полевание общественного мнения в стране. Однако уникальной чертой выборной кампании 1957 г. стала победа левых сил во главе с Коммунистической партией в штате Керала.

Керала — штат, расположенный на юго-западе Индии, представлял собой густонаселенную часть с более чем 13 млн жителей. Будучи сторонниками демократии в своем ее понимании и в то же время заявляя о сохранении проверенных временем «правильных» традиций в Керале, обещая народу «жизнь, как в России и Китае, при коммунизме», деятели КПИ собрали в ряды партии многочисленных сторонников. Используя факт визита Н.С. Хрущева и Н.А. Булганина в Индию в 1955 г.,<sup>33</sup> КПИ старалась убедить людей в целесообразности голосовать за коммунистов, за процветание и благосостояние народа. В штате Керала коммунисты наиболее успешно смогли сплотить вокруг себя большую часть населения.

Причины успеха левых сил в Керале заключались в ряде факторов. Повлияло сверхперенаселение (654 человека на 1 кв. км), свойственное этому штату. Штат занимал 1-е место в стране по уровню грамотности — 69,2% при среднеиндийском показателе 36,2%, — но лидировал и по количеству безработных среди штатов страны (причем в основном — людей, имевших среднее и высшее образование). По показателю доходов на душу населения Керала была последней<sup>34</sup>. Значительная масса образованных керальцев не могла найти работу и находилась за чертой бедности, их социальная активность была более организованной и осознанной.

Хотя в 1957 г. коммунисты не смогли получить абсолютное большинство в законодательном собрании штата и из 127 полу-

<sup>32</sup> Sinha V.B. The Red Rebel in India. P. 290.

<sup>33</sup> NAI. Government of India. Ministry of External Affairs. 1955. File № 1(156). EUR/55. L. 1–7.

<sup>34</sup> Нилов Ф. Н. Леводемократические правительства в штатах Индии. М.: Наука, 1987. С. 22.

чили только 60 мест, они привлекли пять независимых кандидатов на свою сторону, предложив два министерских поста, и 5 апреля 1957 г. сформировали правительство во главе с Е.М.Ш. Намбудурипадом<sup>35</sup>. Это был первый опыт создания и деятельности неконгрессистского правительства в одном из штатов страны.

После успеха на выборах в Керале Политбюро ЦК КПИ на своем заседании в г. Эрнаукуламе заявило, что левое правительство будет осуществлять свою деятельность в рамках Конституции Индии<sup>36</sup>. Отвечая тем, кто пытался обвинить коммунистов в том, что таким образом они «отказались» от революции в пользу реформизма, от марксизма в пользу гандизма, руководство партии заявило, что КПИ будет стремиться «максимально использовать возможности правительства для того, чтобы дать новый мощный импульс массовому движению за демократию и социализм»<sup>37</sup>.

Программа действий коммунистического правительства в Керале в целом коррелировалась с главными целями правительства Неру, которое считало архиважным: проведение индустриализации быстрыми темпами, в первую очередь — развитие тяжелой промышленности; создание новых рабочих мест; уменьшение социальной дистанции между богатыми и бедными. Намбудурипад также требовал от федерального центра средств для строительства промышленных объектов в Керале<sup>38</sup>. В аграрной сфере правительство считало важным провести мероприятия по защите прав крестьян-арендаторов, снизить арендную плату, зафиксировать максимальный размер частных владений и излишние площади распределять между крестьянами<sup>39</sup>.

«Политика по формированию новой полиции» стала очередным нововведением Намбудурипада. Начало ей было положено 15 июня 1957 г. В этот день главный министр объявил в Собрании о том, что прежняя политика, направленная на содействие интересам буржуазии и помещиков против сельскохозяйственных рабо-

<sup>35</sup> Sinha V.B. The Red Rebel in India. P. 101.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> New Age. 1957. March, 31.

<sup>38</sup> NAI. Ministry of Home Affairs. Communist Conspiracy Case. F. 40/44-Jud.I. L. 23; см. также: Юрлов Ф. Н. От восхода до заката. Династия Неру-Ганди. Кн. 1. Мотилал и Джавахарлал. М.: ИВ РАН, 2015. С. 326—328.

<sup>39</sup> NAI. Ministry of Home Affairs. Communist Conspiracy Case. F. 40/44-Jud.I. L. 23.

чих и других трудящихся, будет полностью отменена. С помощью различных циркуляров, правил и положений правительство стало указывать полиции, что и как она должна делать для поддержания порядка в Керале, при постоянных консультациях с работниками Коммунистической партии на всех уровнях. Полиция штата стала подчиняться КПИ. Старая полиция была распущена, ее заменили специальные Полицейские силы штата, состоявшие из 50 тыс. коммунистов. Главный министр также заявил, что полиция не будет вмешиваться в торговые споры<sup>40</sup>.

Объясняя смысл и значение программы правительства в Керале, Намбудурипад подчеркивал, что она «является программой коммунистов и некоммунистов, программой каждого истинного патриота страны»<sup>41</sup>. Придавая большое значение проведению аграрных реформ, реорганизации административного аппарата и т. п., правительство в Керале исходило из того, что его успех или неудача имеют общенациональное значение, поскольку за «керальским экспериментом» пристально следили представители разных социальных групп и классов во всех штатах Индии.

Одна из реформ была проведена в сфере образования штата. «Национализация» учебников была одним из важнейших шагов нового правительства по распространению коммунистической идеологии. Когда было объявлено об этом решении, со стороны всех слоев полиэтничного и поликонфессионального населения в адрес правительства Кералы была высказана жесткая критика. Смысл реформы был очевидным, многие керальцы возражали против идеологической «обработки» учащихся через школьных учебников. Но правительство не прислушалось к этой критике и сформировало Комитет по подготовке учебников. Когда же первые партии новых учебников в Керале были опубликованы, национальные лидеры в Дели были ошеломлены, прочитав эти книги. Достижения Индии после обретения независимости были сведены к нулю, тогда как успехи Китая и СССР, вполне объективные, но имеющие отдаленное отношение к истории Индии и другим ее наукам, были прославлены. Экспертная комиссия по изучению и критике этих учебников выявила, что «в учебниках по обществов-

---

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem. L. 24.

нению и учебниках по языку малаялам есть определенные материалы для уроков, которые могут способствовать формированию у учащихся основ коммунистических идей»<sup>42</sup>.

Следующим шагом было освобождение политических заключенных, коммунистов и им сочувствующих. Намбудурипад заявил, что правительство отменило приговоры, связанные с аграрными и трудовыми спорами, и что при освобождении коммунистов и некоммунистов не проводилось никакой дискриминации. В это же время антиправительственные источники утверждали, что большое число освобожденных из-под стражи были именно членами КПИ и их единомышленниками. Опровергать каждое обвинение в политической пристрастности у «красного правительства» просто не было времени — колоссальное количество рабочих проблем отнимало его время.

\* \* \*

Создание керальского правительства, при всех его очевидных политических достоинствах и ошибках, стало одним из ранних признаков размывания сложившейся в 1950-е годы традиционной власти ИНК. Неру беспокоила общественная нестабильность, повышенная социальная тревожность в штате. В то же время молодая генерация конгрессистов (мало связанная с гандистскими заповедями «привнесения нравственности в политику») не желала допустить развития подобного процесса. Начало 1959 г. было отмечено избранием дочери Неру, Индиры Ганди, на пост президента ИНК. Федеральные власти при поддержке нового президента партии развернули антикоммунистическую кампанию в Керале, и она ширилась.

Многие некоммунистические организации, в первую очередь конгрессисты в Керале, стали оказывать активное сопротивление правительству Намбудурипада. Они клеймили его как «пятую колонну», как правительство, «не имеющее корней в индийском обществе», «руку Москвы в Индии»<sup>43</sup>. Керальские власти подавляли оппозиционные выступления, но это порождало ситуацию «замкну-

<sup>42</sup> NAI. Ministry of Home Affairs. Communist Conspiracy Case. F. 40/44-Jud.I. L. 24–25.

<sup>43</sup> NAI. Ministry of Home Affairs. Communist Conspiracy Case. F. 40/44-Jud.I. L. 24–25.

того круга». В поисках выхода из назревшего внутривластного кризиса в Керале делегация КПИ в лице Аджоя Гхоша, Ш.А. Данге, А.К. Гопалана отправилась в Москву за инструкциями<sup>44</sup>, но это ненадолго помогло КПИ продлить свое нахождение у власти.

Изучив ситуацию в штате, Неру лично посетил Кералу и высказал свою позицию на пресс-конференции 7 июля 1959 г.: «Здесь происходит массовый подъем против правительства штата, и одним из говорящих признаков является то, что партии, которые всегда противостояли друг другу, теперь объединяются против коммунистической власти»<sup>45</sup>. Он указал на три альтернативы, которые имелись у центральных властей, для разрешения ситуации в Керале: «Наш обычный подход заключается в том, что не должно быть никакого вмешательства в политику штатов со стороны центральной власти. Это первое. Во-вторых, если и должно быть какое-то так называемое вмешательство, то в виде совета. В-третьих, если сложится патовая ситуация, то придется думать о других способах вмешательства. Это нормальные способы»<sup>46</sup>.

Демонстрации сотен тысяч людей, ежедневные обвинения в адрес главного министра Намбудурипада о применении палочных наказаний, преследовании политических оппонентов КПИ отрицательно сказывались на положении и репутации керальского правительства. В 1959 г. в Керале было введено президентское правление. В 1960 г. в штате были проведены внеочередные выборы, и ИНК, блокируясь с другими центристскими и правыми партиями, поставил штат под свой контроль. Время коммунистов, казалось, бесславно кончилось. Однако последующие десятилетия, анализ истории которых выходит за рамки настоящей статьи, показали восстановление и дальнейший рост влияния левых сил в Керале и во всей Индии. Правительство Намбудурипада оказалось первым, но далеко не последним свидетельством этой новой тенденции.

В итоге изучения деятельности коммунистического правительства в Керале 1957–1959 гг. можно отметить, что оно явилось уникальным *paradigm case* в мировой практике того периода. Впервые за всю историю коммунистического движения коммунисты сумели

<sup>44</sup> The Indian Express. 1959. August, 6.

<sup>45</sup> Sinha V.B. The Red Rebel in India. P. 117.

<sup>46</sup> Ibidem. P. 118.

прийти к власти методом голосования. При Неру в Индии провозглашались высокие цели ее развития: от построения общества «всеобщего благоденствия» (1949 г.), «общества социалистического образца» (1955 г.) до концепции «демократического социализма» (1964 г.). КПИ была оппозиционна центральным властям и в этом качестве вынуждала их проводить больше социальных реформ. Хотя внутривнутриполитический курс Неру, по сути, сводился к политике государственного капитализма, созданию государственного сектора в экономике, государство ограничивало частный капитал в отдельных областях.

Если насильственная тактика коммунистов в первые годы независимости дискредитировала себя, то их парламентские методы и социальные программы более позднего периода, при всех ошибках, позволили КПИ (и позволяют ей в наши дни) укрепить влияние в Индии, управлять сначала в Керале (позже в ряде других штатов), «держат в тонусе» правящий блок и в рамках конституционного поля способствовать развитию индийской демократии в масштабах всей федерации.

## **Часть III**

# **ЕДИНСТВО В МНОГООБРАЗИИ ИЛИ ЕДИНСТВО В ОДНООБРАЗИИ?**



## РАВЕНСТВО В КОНСТИТУЦИИ ИНДИИ И В РЕАЛЬНОЙ ЖИЗНИ

**Е.С. Юрлова**

Института востоковедения РАН, Москва  
efbelbars@mail.ru

**Резюме.** В статье рассматриваются гарантированные Конституцией Индии проблемы равенства всех граждан перед законом, а также вопросы равенства «отсталых классов». Исследуется проблема резервирования мест в парламенте, законодательных собраниях штатов и в высших учебных заведениях. Отдельные сюжеты посвящены выступлениям в защиту Конституции Индии, ее секулярного принципа. На примере штата Бихар проиллюстрирована ограниченность возможности резервирования при отсутствии экономической власти у «отсталых классов».

**Ключевые слова:** конституция, равенство, секуляризм, система резервирования, «отсталые классы»

## EQUALITY IN THE CONSTITUTION OF INDIA AND IN REAL LIFE

**E.S. Yurlova**

Institute of Oriental Studies RAS, Moscow  
efbelbars@mail.ru

**Summary.** This article studies the problems of equality in the Constitution of India and in real life, particularly in the case of citizens belonging to «backward classes». It explores the question of reservation of seats in parliament, state legislatures, as well as in higher educational institutions. Several pages of the article are devoted to the fight in defense of secularism, and the equality of citizens irrespective of their faith and creed. The case of Bihar — one of the most populous and poor states in India — is used to illustrate the influence of economic power on the election results.

**Key words:** constitution, equality, secularism, reservation system, «backward classes»

Конституция Индии гарантирует всем ее гражданам: справедливость — социальную, экономическую и политическую, равенство положений и возможностей, а также создание в обществе братства, обеспечивающего достоинство личности и единство нации<sup>1</sup>. Она

<sup>1</sup> The Constitution of India Preamble. Universal Law Publishing Co. PVT. Ltd., 2000. P. 1.

провозглашает равенство всех граждан перед законом, запрещает дискриминацию по мотивам религиозной, расовой, кастовой принадлежности, пола или места рождения.

В ней предусматривается резервирование мест в Народной палате парламента и в законодательных собраниях штатов за зарегистрированными кастами (бывшими неприкасаемыми) и зарегистрированными племенами. Конституцией также определено, что при назначении на службу или должность в связи с делами Союза или штата должны учитываться интересы лиц, принадлежащих к зарегистрированным кастам и племенам. Отдельно конституция заявляет, что «неприкасаемость» упраздняется и ее практика в любой форме запрещается. Правонарушения по мотивам «неприкасаемости» являются преступлением, наказуемым по закону (ст. 17).

Конституция наделяет государство правом резервирования также для представителей «прочих отсталых классов» граждан, которые недостаточно представлены на государственной службе (ст. 16). Она обеспечивает равенство всех граждан при найме на работу или назначение на любую должность в государственных учреждениях и предприятиях вне зависимости от религиозной, расовой, кастовой принадлежности, пола, происхождения (ст. 16).

Огромный социально-экономический и политический ресурс зарегистрированных каст, зарегистрированных племен и «прочих отсталых классов»<sup>2</sup>, по существу, вынуждал правительства заниматься их проблемами, в том числе и для того, чтобы обеспечить их поддержку на выборах.

В 1975 г. представители зарегистрированных каст получили право на занятие до 15% мест в высокопрестижных технических, медицинских и научно-исследовательских институтах (в качестве не только студентов, но и сотрудников с правом назначения на все посты, вплоть до самого высокого). Резервирование не коснулось лишь ряда современных областей науки и техники: исследований космоса, электроники и атомной энергетики.

Хотя прогресс в продвижении представителей зарегистрированных каст в более высокие звенья государственного аппарата был

<sup>2</sup> В отличие от зарегистрированных каст, зарегистрированные племена и «прочие отсталые классы» не страдают от специфически индусской социальной дискриминации, известной как неприкасаемость. Все эти три группы называются «отсталыми классами». Они насчитывают 77,2% населения страны.

вполне заметен, тем не менее они так и не добились заполнения квоты в 15% в высших государственных службах I и II классов<sup>3</sup>.

Одним из нарушений прав зарегистрированных каст и племен было отсутствие для них квот в вооруженных силах, научных учреждениях и судопроизводстве. Комитет по благосостоянию зарегистрированных каст и племен в одном из своих отчетов парламенту рекомендовал ввести квоты для этих групп населения в армии, военно-морском флоте и воздушных силах. Однако этого не было сделано.

Усилившееся после 1975 г. династийное правление Конгресса и семьи Индиры Ганди (1917–1984), наиболее «ударной» частью которой был ее сын Санджай с его разрушительной политикой во время чрезвычайного положения, нанесло большой ущерб правящей партии. Санджай даже требовал упразднить систему резервирования. Насилие и издержки чрезвычайного положения впоследствии сыграли огромную роль в изменении отношения социальных низов, и особенно далитов<sup>4</sup>, к Конгрессу.

В 1978 г. по настоянию правительства Джаната парти президент страны назначил комиссию по «отсталым классам» под председательством бывшего члена парламента Б.П. Мандала. Ей поручили изучить социально-культурное положение зарегистрированных каст и племен, а также «прочих отсталых классов» и предложить парламенту рекомендации в отношении представительства этих слоев населения в государственных учреждениях и высших учебных заведениях. В результате работы этой комиссии выяснилось, что зарегистрированные касты и племена заполняли всего 18,7% рабочих мест, «прочие отсталые классы» — 12,5%, в то время как львиная доля рабочих мест — 68,8% — доставалась представителям «развитых индусских каст и общин».

Комиссия Мандала учла, что по конституции зарегистрированные касты могли занять 16,6% мест, зарегистрированные племена — 8,6% мест и что Верховный суд разрешил резервировать всего 50% мест. Поэтому для «прочих отсталых классов», насчитывавших 52% населения страны, комиссия Мандала рекомендо-

<sup>3</sup> Report of the National Commission for Scheduled Castes and Scheduled Tribes. Fourth Report (1996–1997 and 1997–1998). New Delhi. P. 14.

<sup>4</sup> Далиты — угнетенные. Так неприкасаемых называл их лидер Б.Р. Амбедкар. В Конституции Индии они названы «зарегистрированные касты» («scheduled castes»).

вала ввести резервирование всего 27% рабочих мест. Резервирование распространялось на государственные должности в учреждениях центра, на предприятиях госсектора и в национализированных банках, на частных предприятиях, получающих финансовую помощь от государства, а также в технических и профессиональных институтах и учебных заведениях как в центре, так и в штатах.

В 1980 г. отчет комиссии Мандала был представлен правительству Конгресса. Оно обещало реализовать часть рекомендаций этой комиссии. Властям штатов была предоставлена возможность решать эту проблему с учетом местной специфики. Однако вопрос о резервировании в учреждениях центрального правительства был отложен на неопределенный срок. Организации «прочих отсталых классов» не удовлетворились таким положением и усилили агитацию в пользу резервирования.

В 80–90-х годах XX в. борьба по вопросу о резервировании начала превращаться в открытое противостояние между его противниками и сторонниками. Резервирование было подвергнуто критике многими партиями, отдельными общественно-политическими деятелями, учеными и журналистами. Они возражали против самой системы резервирования, считая ее нарушением конституционной нормы о равенстве всех граждан перед законом.

Но сторонники резервирования заявляли, что оно дает реальную возможность «отсталым классам» воспользоваться конституционным правом на исправление исторической несправедливости по отношению к ним и реализовать идеи равенства граждан. Оно способствует национальной интеграции путем вовлечения во властные структуры дискриминируемых социальных групп, которые ранее были исключены из участия в процессе управления государством. Ведь конституция не упразднила кастовую систему, а только декларировала ликвидацию неприкасаемости, а комиссия Мандала еще раз подтвердила, что кастовый фактор продолжает оказывать существенное влияние на развитие индийского общества. На выборах в парламент в ноябре 1989 г. резервирование рабочих мест для «прочих отсталых классов» стало предметом острой политической борьбы. Правительство Национального фронта во главе с премьер-министром В.П. Сингхом выступило за реализацию рекомендаций комиссии Мандала. Бхаратия джаната парти (Индийская

народная партия, БДП) поддержала его. Конгресс же был против и потерпел поражение.

В августе 1990 г. В.П. Сингх объявил о резервировании 27% рабочих мест в государственных учреждениях и такой же доли мест в высших учебных заведениях федерального подчинения для «прочих отсталых классов». Это решение вызвало бурную волну протеста со стороны высших каст. В сентябре 1990 г. Верховный суд на время приостановил действие решения по резервированию. В.П. Сингх вынужден был отказаться от резервирования мест в высших учебных заведениях для «прочих отсталых классов», а затем уйти в отставку.

Вместе с тем Бхаратия джаната парти и ее организации подошли к вопросу о резервировании для «прочих отсталых классов» с большой осторожностью. Хотя формально БДП признала рекомендации комиссии Мандала, но организации Семьи хиндутвы<sup>5</sup> придерживались мнения, что резервирование вносит раскол в общество. Их негативная реакция была вызвана озабоченностью тем, что политическое усиление «отсталых классов» могло привести к потере влияния высших каст, особенно в хиндиязычном поясе. В знак недовольства в стране участились случаи расправ над далитами.

В 1995 г. парламент принял «Правила пресечения жестокостей в отношении зарегистрированных каст и племен», в соответствии с которыми, в частности, штаты должны были учредить специальные суды в каждом дистрикте и назначить общественных обвинителей для рассмотрения дел, подпадающих под более ранний закон о пресечении жестокости в отношении зарегистрированных каст и племен 1989 г.

На волне борьбы за сохранение системы резервирования и расширения ее действия на всю категорию «отсталые классы» под руководством одного из крупных лидеров далитов Канши Рама в 1978 г. была создана Федерация служащих, работавших по системе резервирования. На ее основе в 1985 г. Канши Рам основал Бахуджан самадж парти (Партию большинства народа), главными целями которой были борьба за сохранение системы резервирования и за распространение ее действия на всю категорию «отста-

<sup>5</sup> Семья хиндутвы — это организации правого индусского националистического движения, такие как Раштрия сваям севак сангх, Вишва хинду паришад, Баджранг дал и другие.

лых классов». Он призывал отойти от «далитизма» как идеологии защиты интересов исключительно далитов и расширить рамки движения, чтобы включить в него все социальные низы, которые он назвал бахуджанами (большинством)<sup>6</sup>.

Сегодня система резервирования снова подвергается критике. Высказывается мнение, что резервирование утратило эффективность, что следует отказаться от кастового подхода. Однако сторонники системы резервирования подчеркивают, что она основана на конституционной защите «отсталых классов», и особенно далитов, которые все еще подвергаются социальной дискриминации. Хотя, по официальным данным в положении далитов наблюдается улучшение в области их гражданских прав, однако на деле неприкасаемость, которая глубоко въелась в социальную ткань общества, так и не ушла в прошлое. Она все еще проявляется в социальной, культурной, религиозной и экономической сферах, особенно в сельской местности. Там многие виды работ по-прежнему недоступны далитам<sup>7</sup>.

Тем не менее нельзя не замечать положительных результатов резервирования. Произошло некоторое сокращение бедности среди тех далитов и членов племен, которым удалось получить образование. Но сегодня зарегистрированные касты и племена требуют значительно расширить систему резервирования, особенно в области образования, а также распространить эту систему на частный сектор экономики<sup>8</sup>.

Сегодня традиционная беззащитность «отсталых классов», и особенно далитов, создает такую атмосферу в обществе, когда оппоненты системы резервирования все настойчивее требуют ее упразднения. Однако значительная часть зарегистрированных каст, зарегистрированных племен и «прочих отсталых классов» продолжает активно защищать свои конституционные права.

Их постоянная борьба за сохранение системы резервирования превратилась в борьбу за социальную справедливость. Так, по сло-

<sup>6</sup> Surinder S Jodhka. Kanshi Ram and the Making of Dalit Political Agency. Leadership Legacies and the Politics of Hissedari/ Vol. 56, Issue No. 3, 16.01.2021 (дата обращения: 17.01.2021).

<sup>7</sup> Sukhadeo Thorat, Nitin Tagade, Ajaya K Naik. Prejudice against Reservation Policies. How and Why? // Economic and Political Weekly. Vol. 51, Issue No. 8. 20.02.2016. P. 61–69; Diane Coffey, Payal Hathi, Nidhi Khurana, Amit Thorat // EPW, Vol. 53, Issue No. 1. 06.01.2018.

<sup>8</sup> Sukhadeo Thorat, Aryama and Prashant Negi. Reservation and Private Sector: Quest for Equal Opportunity and Growth. Delhi: Rawat Publication, 2007.

вам директора делейского Центра политологии В.А. Пая Панандикера, вопрос резервирования был «единственной самой серьезной угрозой политической жизни Индии в 1990-х годах. Тогда правящие круги серьезно опасались возможности вовлечения общества в гражданскую войну»<sup>9</sup>. Панандикер призвал всех здравомыслящих индийцев и политиков провести широкое обсуждение этого вопроса и прийти к консенсусу, чтобы предупредить серьезные волнения и беспорядки в стране. Власти не могут не считаться с тем, что «отсталые классы», составляя огромную часть населения страны, все активнее участвуют в общественно-политической жизни Индии. В последние годы их роль заметно возросла<sup>10</sup>. Именно это обстоятельство серьезно озадачивает более благополучные высокие касты, чьи интересы защищает правящая верхушка в стране. Хариш С. Ванкхеде в статье «БДП и новая кастовая политика в Уттар-Прадеше» пишет: «Защищая интересы высших каст, БДП проводит работу по бойкотированию системы резервирования, требуя ее реформирования. Она использует разные приемы для создания недоверия и неприязни среди разных кастовых групп, чтобы внести раскол в их ряды... и этим обеспечивает высшим кастам возможность сохранять свой контроль над главными экономическими и политическими ресурсами»<sup>11</sup>.

Напомним, что, когда система резервирования была отменена по требованию представителей религиозных меньшинств в феврале 1949 г., Б.Р. Амbedкар настоял на ее продлении для зарегистрированных каст и племен еще на 10 лет. Против этого выступили многие видные деятели, в том числе Джавахарлал Неру, который считал, что резервирование разъединяет нацию, и поэтому оно в принципе должно быть ликвидировано.

Однако министр внутренних дел правительства Валлабхаи Патель исходил из того, что в первые годы независимости ситуация в стране была чрезвычайно сложной, особенно после индусско-мусульманских столкновений в Бенгалии и вооруженного восстания

<sup>9</sup> Panandiker V.A. Pai (ed.) *The Politics of Backwardness: Reservation Policy in India*. New Delhi, 1997. P. VII.

<sup>10</sup> См.: Юрлова Е. С. Б. Р. Амbedкар. Жизнь, творчество, наследие. Создатель Конституции Индии, борец за свободу неприкасаемых. М.: ИВ РАН, 2020. С. 241–254, 264–268.

<sup>11</sup> Harish S. Wankhede. *The BJP's New Caste Politics in Uttar Pradesh*. URL: <https://thewire.in/politics/caste-politics-bjp-uttar-pradesh-2019-elections> (дата обращения: 16.12.2020).

крестьян в Теленгане (Андхра-Прадеш), в котором принимали участие зарегистрированные касты. Поэтому следовало бы пойти им на уступки, чтобы не создавать дополнительный очаг напряженности. Неру согласился с ним. В результате резервирование для этих каст тогда было продлено на последующие 10 лет<sup>12</sup>. С тех пор действие системы резервирования продлевалось каждые 10 лет, пока в 1989 г. в Конституцию Индии не была внесена поправка о том, что резервирование для зарегистрированных каст и племен прекратится через 50 лет (ст. 334), т. е. в 2039 г.

### **Штат Бихар как своеобразная лаборатория резервирования**

Бихар был первым штатом на севере Индии, где система резервирования мест в государственных учреждениях и колледжах для зарегистрированных каст и племен начала действовать уже в 1970-х годах. Этот глубинный район Индии характеризуется во многом сохраняющейся традиционной культурной и социально-экономической структурой общества. Он представляет собой пример неравномерного развития в разных сферах жизни. С населением 122 млн человек Бихар занимает третье место по этому показателю вслед за Уттар-Прадешем и Махараштрой. Большинство населения штата составляют индусы, 17% — мусульмане, 16,8% — далиты, 1,3% — племена.

По основным социально-экономическим показателям Бихар является одним из беднейших штатов. По уровню грамотности населения Бихар занимает последнее место среди крупных штатов — 71,2% (женщины — 51,5%). (Средний показатель по Индии — 73% и 64,6%.) В этом штате наблюдается большой отток мужского населения, которое в поисках работы уходит в другие штаты. Во многом поэтому в нем сложилась неблагоприятная демографическая обстановка: на 1000 мужчин приходится всего 918 женщин (в Индии — 993)<sup>13</sup>.

В результате действия рекомендаций комиссии Мандала на выборах 1995 г. в законодательном собрании Бихара произошла «тихая революция». Тогда в собрании 44% депутатов были пред-

<sup>12</sup> Constituent Assembly Debated Official Report. Lok Sabha Secretariat. Vol. 3. 16.05.1949. P. 331.

<sup>13</sup> India 2017. A Reference Annual. Government of India. New Delhi. 2017. P. 11, 14–15, 21, 24.

ставителями «прочих отсталых классов». Одни только члены касты ядавов составляли 26%. В целом число депутатов от «прочих отсталых классов» в два раза превысило количество депутатов от высоких каст. Эта тенденция продолжилась и позже. В 2008 г. число министров из «прочих отсталых классов» достигло 50% всех членов кабинета, в то время как на долю высоких каст пришлось всего 13% министров.

Однако политическое преимущество «прочих отсталых классов» не трансформировалось в достижения в экономическом плане. Бихар — штат аграрный. В 2011 г. урбанизация составляла всего 11,3% (в Индии в целом — 31,2%). В этих условиях владение землей в Бихаре оставалось решающим фактором экономического влияния.

Наибольшее количество земли на душу населения (0,56 акра) имели бхумихары (землевладельцы) из высоких каст. Следующей за ними была каста курми (0,45 акра). Бхумихарам принадлежало в два раза больше земли, чем ядавам, и в четыре раза больше, чем самым отсталым кастам. Соответственно, в Бихаре средний доход на душу населения у самых богатых — брахманов — составил 28093 рупии в год, у других высоких каст — 20655 рупий, у касты курми — 17835 рупий. У ядавов тот же показатель был равен 12314 рупиям. Доля получивших высшее образование у брахманов составила 7,5% от их числа, у других высоких каст — 7%, у ядавов — всего 3%, еще меньше — у низших каст<sup>14</sup>.

### **Борьба за голоса «отсталых классов»**

В выборах в законодательное собрание Бихара, состоявшихся в октябре — ноябре 2020 г. (в три этапа), приняли участие 41 млн человек — около 55% всех избирателей. Победу в напряженной борьбе одержала коалиция во главе с БДП и Джаната дал (Объединенная), которую представлял главный министр Бихара Нитиш Кумар. В мае 2019 г. эта же коалиция завоевала подавляющее большинство (39 из 40) мест в парламенте от этого штата. На выборах в законодательное собрание Бихара в 2020 г. коалиция во главе

<sup>14</sup> Jaffrelot Ch., Kalaiyaran A. Lower castes in Bihar have got political power, not economic progress. URL: <https://www.indianexpress.com/article/opinion/columns/bihar-elections-caste-obc-mandal-6929329/> in Bihar (дата обращения: 08.11.2020).

с БДП получила 125 мест из 243 при необходимых 122 мест для получения мандата для управления штатом. При этом БДП завоевала 74 депутатских места (19,5% голосов), а Джаната дал (Объединенная) — 43 (15,4% голосов). Еще две небольшие партии, входящие в эту коалицию, получили по четыре места.

Оппозиционная коалиция Великий альянс завоевала 110 мест. Лидер альянса и партии Раштрия джаната Теджашви Ядав получил 75 депутатских мест (23,03% голосов). На втором месте Конгресс — 19 мест (9,5% голосов), три левых партии — 16 мест. БДП заявила о крупной победе на выборах в Бихаре. По мнению премьер-министра Н. Моди, который принимал непосредственное участие в предвыборной кампании, БДП была единственной партией, в которой были представлены далиты и другие угнетенные слои населения. Он заявил, что выборы носили мирный характер и стали «праздником демократии».

Выборы в Бихаре проходили в условиях пандемии и острого экономического кризиса. Они осложнились массовым возвратом в этот штат мигрантов, ранее уехавших в другие районы Индии в поисках заработка. Политолог Раджип Сардесаи считает, что БДП удалось снизить накал негативных настроений при помощи прямых денежных переводов и других льгот бедным слоям населения. Отмечалось также, что БДП с ее финансовыми и организационными ресурсами и мощными средствами информации «действовала как хорошо смазанная машина, способная сокрушить оппонентов». Плакаты с фотографиями Моди были развешаны по всему штату<sup>15</sup>. Выборы показали, что кастовый и религиозный факторы продолжают играть большую роль в социальной и политической жизни Бихара. В выборах активно участвовали молодежь и женщины (они составили 55% всех голосовавших). 84 женщины были выдвинуты партиями в качестве кандидатов. Из них всего 26 одержали победу<sup>16</sup>.

Ссылаясь на результаты выборов, лидер оппозиции Теджашви Ядав заявил, что подсчеты голосов не были справедливыми. Депу-

<sup>15</sup> Sardesai Rajdeep: 10 takeaways from the Battle for Bihar polls. URL: <https://scroll.in/article/978283/rajdeep-sardesai-10-takeaways-from-the-battle-for-bihar> (дата обращения: 12.11.2020).

<sup>16</sup> Bihar Election: Party-wise Average Vote Share of Male and Female Candidates. Data Source — Trivedi Centre for Political Data Ashoka University. URL: <https://www.firstpost.com/politics/bihar-poll-result-analyses>. Nov. 12, 2020 (дата обращения: 13.11.2020).

таты оппозиционных партий бойкотировали инаугурацию нового правительства Бихара во главе с главным министром Нитишем Кумаром<sup>17</sup>.

Свою оценку выборов в законодательное собрание Бихара дала 12 ноября 2020 г. влиятельная газета National Herald. Она подчеркнула, что их итогом после трех десятилетий борьбы «отсталых классов» стал переход власти снова к высоким кастам. Это означает, что на этих выборах «отсталые классы» потерпели поражение. Их слабые экономические возможности привели к потере ими политического преимущества в условиях, когда правящая в Центре партия фактически не была на их стороне.

Опыт «отсталых классов» в штате Бихар показал, что без существенной государственной экономической поддержки одной системы резервирования для них недостаточно. Эти слои населения так и не смогут вырваться из своего традиционного положения. Об этом свидетельствует и следующий сюжет о детях тех хариджан-бханги, которых продвигал и защищал Махатма Ганди.

### **Дети Бога и внуки Махатмы Ганди**

Известно, что в свое время Махатма Ганди настойчиво боролся за права неприкасаемых, которых он называл хариджанами (детьми Бога). В штате Гуджарат на территории ашрама Сабармати, основанного в 1930-х годах Махатмой Ганди, в 2009 г. был проведен массовый митинг, на котором обсуждались результаты научного исследования, проведенного в 12 дистриктах этого штата по вопросу соблюдения прав детей уборщиков (бханги/бальмики). В митинге приняли участие около 1000 детей из этих каст. В своих выступлениях они рассказывали, как плохо к ним относятся, особенно в школе. Вместо учебы их заставляют чистить туалеты, подметать полы, выносить мусор. Им не разрешают пользоваться общим источником питьевой воды. Дети жаловались, что учителя не проверяют их тетради — боятся ритуального осквернения. По любому поводу их жестоко наказывают<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Bihar election mandate was for change. NDA won by deceit, claims Tejashwi Yadav. URL: <http://www.first-post.com>. Nov. 12, 2020 (дата обращения: 13.11.2020).

<sup>18</sup> Mari Marcel Thekaekara. Manu over Ambedkar. Gujarat's Balmiki kids face daily humiliation in school and village // Outlook 26.10.2009. P. 22–23 (дата обращения: 28.10.2009).

На митинге говорили, что в Гуджарате и ряде регионов Индии еще сохраняется средневековая практика неоплачиваемого традиционного труда низших каст, в том числе труда их детей. А конституционный закон 1989 г., по которому жестокость в отношении далитов и племен, особенно когда речь идет о детях, наказуема тюремным заключением, практически не выполняется. Насилие над далитами продолжается. По официальным данным, с 2007 по 2017 г. оно выросло на 66%. В этой связи выступавшие задавали вопрос: как долго все это будет продолжаться? Но и сегодня на него нет убедительного ответа. По мнению выходца из зарегистрированной касты Санджая Пасвана, преподавателя университета в г. Патна, члена верхней палаты законодательного органа штата Бихар, «для решения озабоченностей далитов нужен конструктивный подход, а не полемика»<sup>19</sup>.

Практика показала, что по мере того, как далиты начинают обретать чувство достоинства и самостоятельности, отношение части общества к ним заметно ужесточается. Их преследуют и избивают, но теперь в большинстве случаев так поступают уже не представители высших каст, а главным образом те, кто в кастовой иерархии занимают место непосредственно над ними<sup>20</sup>. В поисках избавления от угнетенного социально-экономического положения далиты нередко принимали решение порвать с индуизмом и принять другую религию.

Один из видных социальных активистов, с которым автор статьи беседовала на эту тему во время научной командировки в Дели 26 января 1989 г., Свами Агнивеш (1940–2020), в то время президент Фронта по освобождению закабаленных работников, представитель Международной комиссии юристов (Женева) и Международного общества борьбы с рабством (Лондон), так объяснял принятие далитами другой религии в знак протеста: «...главными причинами всегда были ужасающая нищета, неграмотность, безработица и эксплуатация. Их даже не считали за людей, им отказывали в элементарной справедливости». Свами Агнивеш сравнивал положение далитов с положением человека в доме, объятым пламенем: «Для

<sup>19</sup> The Indian Express. 11.10.2019. URL: [www.indianexpress.com/article/opinion/columns/sc-st-prevention-of-atrocities-act-supreme-court-national-crime-recordc-bureau-6063190/](http://www.indianexpress.com/article/opinion/columns/sc-st-prevention-of-atrocities-act-supreme-court-national-crime-recordc-bureau-6063190/) (дата обращения: 13.10.2019).

<sup>20</sup> Katakam Anupama. Torture and backlash // Frontline. 19.08.2016.

его спасения нужно потушить пожар или разрешить ему выбраться из горящего дома. Участвовавшие случаи принятия другой религии — свидетельство того, что у далитов кончается терпение. И их винить никак нельзя, они ждали достаточно долго, слишком долго».

После прихода к власти БДП в прессе стали появляться статьи с предложением принять закон, запрещающий религиозные обращения. Свами Агнивеш в нескольких статьях высказывался против такой меры. Он писал: «Для того чтобы не было религиозных обращений, индусы должны отказаться от кастовой дискриминации и изменить свое кастовое сознание. Требования индусских религиозно-общинных организаций принять законы, запрещающие такие обращения, не помогут кардинально решить эту проблему»<sup>21</sup>.

### Проблема секуляризма сегодня

Председатель Конституционной комиссии Б.Р. Амбедкар в заключительной речи после принятия конституции Учредительным собранием 25 ноября 1949 г. говорил о проблемах, которые особенно актуальны сегодня в Индии. «В дополнение к нашим старым врагам в форме каст и религий, — сказал он, — у нас еще будет много политических партий с самыми разными и противоположными политическими верованиями. Сумеют ли индийцы поставить страну выше веры, или они посчитают веру выше страны? — спрашивал он. — Я не знаю. Но совершенно ясно, что, если партии поставят веру выше страны, наша независимость будет, вероятно, потеряна навсегда. Нам нужно быть начеку, чтобы не допустить этого. Мы должны решительно защищать нашу независимость до последней капли крови»<sup>22</sup>. Как показало дальнейшее развитие политической жизни в Индии, опасения Амбедкара были не напрасными.

Создатели Конституции Индии старались приуменьшить значение религий, чтобы избежать политических конфликтов на этой почве. Они объясняли секуляризм как равное отношение госу-

<sup>21</sup> См.: Swami Agnivesh. Reforming Hinduism from within // Outlook India. 05.11. 2002.

<sup>22</sup> Thus spoke Ambedkar, Selected Speeches. Jullundur, 1969. Vol. 2. P. 183.

дарства ко всем религиям и общинам. По конституции индийцы получили гражданские права не на основе крови, расы или веры, а по месту рождения.

В последние годы, особенно после прихода к власти Бхаратия джаната парти в 2014 г. в Индии появились опасения, что секулярный характер конституции может быть изменен. В стране стали снова подниматься те же вопросы, которые обсуждались при подготовке Конституции Индии, в том числе о гражданстве индийских мусульман и секуляризме. Неру, Амбедкар и их сторонники не связывали вопросы гражданства и религии. Права меньшинств должны быть абсолютными правами в условиях секуляризма, когда индийское государство относится одинаково ко всем религиям.

Но многие руководители индуистских организаций были против такого подхода. Тогда на волне борьбы за независимость они были вынуждены уступить. А с изменением политической обстановки в стране, особенно в начале XXI в., они вновь стали поднимать вопрос о социальном и политическом главенстве индуистов.

На парламентских выборах в 2014 г. БДП выступала под главным лозунгом «Все вместе, развитие для всех». Однако постепенно этот лозунг стал приобретать новое содержание — в пользу индуизма и его представителей. Одновременно критике подвергалась конституционная норма секуляризма.

В мае 2019 г. после убедительной победы БДП на парламентских выборах премьер-министр Н. Моди в своем выступлении в парламенте сказал, что секуляризм — это «драма, которая продолжается чересчур долго», однако победа БДП означает конец этой драмы. Он заявил, что на этих выборах ни одной политической партии не удалось повести страну в сторону секуляризма. С тех пор БДП начала настойчиво выполнять программу индуизации страны. Так, центральное правительство Национального демократического альянса во главе с БДП отменило статью 370 Конституции Индии об особом статусе штата Джамму и Кашмир. В результате штат был поделен на две союзные территории с прямым подчинением центру<sup>23</sup>.

В декабре 2019 г. обе палаты парламента приняли поправку в прежний конституционный закон о гражданстве. Эта поправка

<sup>23</sup> Jammu and Kashmir Reorganisation Bill 2019. Подробно см.: Загородникова Т.Н., Кашин В.П., Шаумян Т.Л. Россия — Индия: от диалога к сотрудничеству и партнерству. Очерки российско-индийских отношений в XX–начале XXI в. М.: ИВ РАН, 2020. С. 203–204.

изменила закон о гражданстве 1955 г., обеспечив возможность для получения индийского гражданства нелегальным мигрантам — индусам, сикхам, буддистам, джайнам, парсам и христианским религиозным меньшинствам, которые бежали от преследований из Пакистана, Бангладеш и Афганистана до декабря 2014 г. Однако мусульманам из этих стран такая возможность не была предоставлена. Это означало, что они не могут рассматриваться как граждане Индии.

### Критика закона о гражданстве

Закон о гражданстве 2019 г. был воспринят многими как дискриминационный по отношению к мусульманам и подрывающий секулярный характер Конституции Индии. В ряде мусульманских стран он был подвергнут резкой критике. А Управление Верховного комиссара ООН по правам человека назвало закон «фундаментально дискриминационным»<sup>24</sup>.

Наташа Бёл, профессор американского Государственного университета в Аризоне, которая занимается изучением разных видов неравенства в либеральных демократиях, тоже отреагировала на происходившие события в Индии. Она пишет: «Впервые религия была использована как критерий гражданства в индийском законе, известном как The Citizenship Amendment Act (CAA), который исключил мусульман. Этот закон — часть более длительной цивилизационной борьбы за перестройку секулярной Индии в индусскую нацию. Сотни мусульманок, используя свое право протестовать, в течение 1001 дня участвовали в мирных демонстрациях в делийском районе Шахин Багх, где большинство жителей — мусульмане. Правительство БДП назвало их “предателями”. Индийское государство в своих под-ходах все больше использует нелиберальный принцип»<sup>25</sup>.

Принятие закона о гражданстве вызвало также широкие протесты по всей стране. Во многих местах прошли массовые мирные

<sup>24</sup> Citizenship Amendment Bill: India's new 'anti-Muslim' law explained, BBC News, 11 December 2019; Spokesperson for the UN High Commissioner for Human Rights Archived 19 December 2019 at the Wayback Machine, Jeremy Laurence, UNHCR, Geneva (13.12.2019).

<sup>25</sup> Ipsita Chakravarty. Anti-CAA protests vs farmers' stir: BJP's differing reactions betray its view of India's Muslims. CAA is part of a longer civilisational battle to redefine secular India as a Hindu nation. URL: <https://scroll.in/article/980474/what-the-bjps-differing-reactions-to-anti-caa-and-farmers-protests-tell-us-about-how-it-sees-india> (дата обращения: 11.12.2020).

демонстрации. В Дели их участники несли плакаты с текстом преамбулы Конституции Индии. В них особо подчеркивался секулярный, демократический характер Индии, требование социальной, экономической и политической справедливости, свободы верований и культов<sup>26</sup>.

Из-за начавшейся эпидемии Covid-19 эти массовые протестные демонстрации очень скоро пришлось свернуть. Главной их заслугой стало то, что им удалось поставить вопрос о будущем управлении Индией. Он широко обсуждался в прессе, где критики политики БДП выступали против «захвата» всех систем правления силами *хиндутвы*. «Это разрывает социальную ткань общества, разрушает его веру в институты, которые являются основой стабильности. За это придется расплачиваться многие десятилетия»<sup>27</sup>.

В защиту конституции выступил Манмохан Сингх, бывший премьер-министр Конгресса (2004–2014). Он говорил о вкладе Джавахарлала Неру — главного создателя Индии как гуманного, миролюбивого демократического государства. Он также подчеркнул, что социальная гармония в обществе является основой экономического развития. Она подвергается большой угрозе, так как местные и иностранные бизнесмены опасаются вкладывать капиталы в Индию. Манмохан Сингх предложил план действий из трех главных пунктов. Первый — страна должна справиться с Covid-19. Второй — правительство должно отозвать или изменить закон о гражданстве. Третий — разработать детальный и четкий план роста потребления и оживления экономики государства<sup>28</sup>.

В последние годы экономическая система привела к росту бедности в Индии, еще больше вырос разрыв между богатыми верхами и бедными низами. До эпидемии Covid-19 около 40% взрослого населения имели оплачиваемую работу. Однако даже когда экономика сократилась в десять раз, когда десятки миллионов индийцев потеряли работу, когда занятых в стране осталось всего 30%, состо-

<sup>26</sup> The Constitution of India with Selective Comments by P.M. Bakshi. Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd, 2000. P. 1.

<sup>27</sup> URL: <https://www.rediff.com/news/interview/caa-we-will-be-paying-the-cost-for-decades/20200226.htm> (дата обращения: 01.03.2020).

<sup>28</sup> Social Harmony, Economic Slowdown & Coronavirus: Former PM Warns Govt of Imminent Dangers // URL: <https://www.outlookindia.com/website/story/india-news-social-harmony-economic-slowdown-coronavirus-manmohan-singh-warns-govt-of-imminent-dangers/348352> (дата обращения: 06.03.2020).

яния двух самых богатых людей достигли невероятных размеров. Личное богатство Гаутама Адани выросло более чем вдвое, составив около 32 млрд долл. Богатство Мукеша Амбани увеличилось на 25%, составив почти 75 млрд долл.<sup>29</sup>

По данным авторитетного международного объединения Оксфам, экономическое неравенство в Индии тесно связано с тем, что индийское общество разделено на касты, религии, регионы и гендерные отношения. «Индия — одна из самых неравноправных стран. Неравенство в ней особенно быстро росло в последние три десятилетия. В руках богатых сосредоточилась огромная часть национального богатства, полученного путем кланового капитализма и наследования. Богатые обогащаются быстрыми темпами, в то время как бедные борются за то, чтобы получить минимальный доход и добиться доступа к качественному образованию и здравоохранению. Более всего от этого неравенства страдают женщины и дети»<sup>30</sup>.

В настоящее время богатые 10% населения Индии владеют 77% национального богатства. В 2017 г. 73% созданного богатства оказалось в руках 1% верхушки общества. В Индии насчитывается 119 долларовых миллиардеров (в 2000 г. их было 9). А их совокупное богатство превысило бюджет Индии в 2018–2019 гг. В то время как Индия стала одной из стран, которые предлагают медицинский туризм, в ее бедных районах младенческая смертность (до пяти лет) превышает этот показатель в Африке (южнее Сахары)<sup>31</sup>.

В Индии в условиях демократии решающую роль в формировании общественного мнения играют средства массовой информации. Именно они создают тот социальный фон, который определяет главное направление общественной мысли. Это применимо как для традиционной печатной, радио- и телеинформации, так и для цифровой. Последняя охватывает все большую долю информационного поля. В современной Индии наиболее крупные цифровые информационные компании контролируются владельцами из высоких каст:

<sup>29</sup> URL: <https://www.economist.com/asia/2020/12/05/indias-super-rich-are-getting-much-richer> (дата обращения: 10.12.2020).

<sup>30</sup> Оксфам — международное объединение из 17 организаций, работающих в более чем 90 странах по всему миру. Целью деятельности объединения является решение проблем бедности и связанной с ней несправедливостью во всем мире. URL: [ru.wikipedia.org/wiki/Оксфам](http://ru.wikipedia.org/wiki/Оксфам) (дата обращения: 15.01.2021).

<sup>31</sup> Ibid.

брахманов, бания, кшатрия и каястха. Двадцать самых известных журналистов в Твиттере принадлежат к высоким кастам. В таких условиях отдельным представителям «отсталых классов», получившим хорошее образование по системе резервирования, трудно рассчитывать на равноправие в информационной сфере. Даже несмотря на то, что они постепенно проникают в нее. Но их влияние на общественное мнение остается крайне ограниченным. Это консервирует доминирование высоких каст, а соответственно, и богатых слоев в общественном сознании, оставляя за бортом интересы «отсталых классов». Таким образом, реальное равноправие и в этой важнейшей социальной области остается делом будущего<sup>32</sup>.

В заключение следует сказать, что система резервирования, которая предусмотрена в Конституции Индии, продолжает оставаться востребованной. По существу, вопрос резервирования сфокусировал в себе стремление «отсталых классов» решить свои проблемы, накопившиеся за столетия и обострившиеся в результате перераспределения экономической и политической власти после достижения Индией независимости. Важным элементом в их борьбе стал определенный рост их влияния на общественно-политические процессы в стране. Однако проблема многовековой отсталости этих огромных социальных групп не может быть решена без оказания им существенной государственной экономической поддержки, при участии средств массовой информации на их стороне, а также политической воли государственных деятелей и ведущих политических партий.

<sup>32</sup> Upper-caste Domination in India's Mainstream Media and Its Extension in Digital Media. URL: <https://www.epw.in/journal/2020/46/perspectives/upper-caste-domination-indias-mainstream-media-and.html> (дата обращения: 27.11.2020).

## КОНСТРУИРОВАНИЕ/ДЕКОНСТРУИРОВАНИЕ РЕАЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ СТОЛКНОВЕНИЙ В ДЕЛИ

**А. Н. Махлаюк**

Восточный факультет СПбГУ, кафедра индийской филологии  
amah366@gmail.com

**Резюме.** Данная статья посвящена изучению отдельного кейса конструирования и деконструирования реальности в контексте межконфессиональных столкновений в Дели в начале 2020 г. Для понимания этого контекста рассматриваются некоторые аспекты протестов против поправок 2019 г. в закон о гражданстве и последовавших за ними межконфессиональных столкновений. В качестве показательного примера пропаганды определенной трактовки событий анализируется книга М. Ароры и соавторов «Delhi Riots 2020: The Untold Story», а также исследуется реакция на нее в ряде критических обзоров.

**Ключевые слова:** межконфессиональный конфликт, индуизм, ислам, Конституция Индии, пропаганда

## CONSTRUCTING/DECONSTRUCTING REALITY IN THE CONTEXT OF COMMUNAL CLASHES IN DELHI

**A.N. Makhlaiuk**

Faculty of Asian and African Studies, Department of Indian Philology  
amah366@gmail.com

**Summary.** This article examines a case of constructing and deconstructing reality in the context of communal clashes in Delhi in early 2020. To understand the context, some aspects of the protests against the Citizenship Amendment Act 2019 and the subsequent communal clashes are considered. The book by M. Arora et al. «Delhi Riots 2020: The Untold Story» was analyzed, as well as the critical responses to it.

**Key words:** interconfessional conflict, Hinduism, Islam, Constitution of India, propaganda

Крупные межконфессиональные столкновения, прошедшие в Дели в конце февраля 2020 г., и предшествовавшие им протесты против поправок в закон о гражданстве стали чрезвычайно острой темой обсуждения в индийских СМИ. Причины конфликта, а также его развитие стали одним из важнейших направлений пропаганды с противоположных сторон. Важно учитывать тот факт, что в Индии

пропаганда является необычайно многоуровневым и полиморфным феноменом (от плакатов и выступлений на улицах до статей в СМИ и книг). Межконфессиональные столкновения освещались представителями как оппозиционных, так и провластных кругов под нужным им углом; таким образом конструировалась определенная реальность (или псевдореальность) для использования в пропагандистских целях. Такое конструирование реальности происходит в СМИ, в социальных сетях и даже в книгах<sup>1</sup>. При этом книги являются наиболее репрезентативными источниками, поскольку они в наиболее подробном, развернутом и структурированном виде выражают ту концепцию событий, которой придерживаются авторы. Поскольку межрелигиозные отношения в Индии периодически обостряются в виде столкновений между последователями различных религий, представляется чрезвычайно важным изучение отдельных кейсов пропагандистской деятельности. Особенный интерес представляют случаи, когда одна из сторон конструирует собственную реальность, по-своему выстраивая цепь событий, опуская или добавляя определенные факты и вводя фиктивных акторов, а другая сторона опровергает и деконструирует эту реальность путем критического анализа предлагаемого видения ситуации.

Одним из наиболее ярких примеров структурированного изложения определенной позиции в контексте межрелигиозных столкновений является книга М. Ароры и соавторов «Delhi Riots 2020: The Untold Story» («Массовые беспорядки в Дели 2020: нерассказанная история»). В ответ на эту работу были выпущены опровержения в разной форме. В данной статье рассматривается возникающая в результате этого дискурса бинарная оппозиция конструирования и деконструирования реальности применительно к межконфессиональным столкновениям.

В работе П. Бергера и Т. Лукмана в 1966 г. был впервые введен термин «социальное конструирование реальности»<sup>2</sup>. Социальный конструкционизм предполагает, что мир конструируется и интерпретируется индивидами в соответствии со своими интересами,

<sup>1</sup> Помимо анализируемой в данной статье книги М. Ароры можно упомянуть ряд аналогичных работ, например: «Urban Naxals: The Making of Buddha in a Traffic Jam» В. Агнихотри, «Unbreaking India: Decisions on Article 370 & the CAA» С. Диксита.

<sup>2</sup> Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / пер. Е. Д. Руткевич. М.: Медиум, 1995.

знаниями, семиотическими ресурсами и т. д. Через призму этой теории также изучаются средства массовой информации. Исследователи полагают, что медиа не только отражают реальность, но также определяют и конструируют ее<sup>3</sup>. Соответственно, новостной контент — это «социально сконструированный продукт, а не отражение объективной реальности»<sup>4</sup>.

Конструирование реальности в медиа заключается не только в выборе определенных событий, которые следует осветить, но и в том, как эти события определяются или интерпретируются. Через формирование определенной модели интерпретации аудитория побуждается к восприятию описанных событий определенным образом<sup>5</sup>.

По мнению автора книги «Искусство пропаганды в XXI веке» Йонаса Стаала, можно говорить о пропаганде тогда, когда «основной нарратив — набор ценностей и идей — стремится стать повсеместным, стать нормой»<sup>6</sup>. Представляется логичной его мысль о том, что целью пропаганды становится не информирование о каком-либо событии, а конструирование определенной реальности<sup>7</sup>. Соответственно, и книгу М. Ароры следует рассматривать как пример пропаганды определенной трактовки событий — иными словами, как конструирование реальности. В этом случае доклады, опровергающие положения и факты из книги «Массовые беспорядки в Дели 2020: нерассказанная история», преследуют целью деконструирование реальности, созданной в книге. Под деконструированием в данной статье понимается разбор и критика интерпретации и описания сконструированной реальности.

Для понимания контекста следует также сказать несколько слов в целом о современной религиозной ситуации в Индии, о конституционных нормах секулярного государства, а также о поправках в законодательство страны, принятие которых вызвало протесты и межобщинные столкновения, описываемые в рассматриваемых работах.

<sup>3</sup> Например: Altheide D.L. *Creating Reality: How TV news distorts events*. Beverly Hills, CA: Sage, 1976.

<sup>4</sup> Shoemaker P.J., Reese S.D. *Mediating the message: Theories of influences of mass media content*. White Plains, NY: Longman, 1996. P. 251.

<sup>5</sup> Yan F. *Image, Reality and Media Construction*. Springer Singapore, 2020. P. 43.

<sup>6</sup> Staal J. *Propaganda Art in 21st Century*. The MIT Press, 2019. P. 2.

<sup>7</sup> Ibid.

## Конституция Индии и поправки в закон о гражданстве

Согласно переписи населения 2011 г. (в 2021 г. планировалась 16-я перепись, однако она была отложена из-за пандемии COVID-19), религиозное большинство в Индии представляют индуисты — 79,8% населения. Все остальные религии являются меньшинствами, среди которых первое место по численности занимают последователи ислама (14,23%), затем следуют христиане (2,3%), сикхи (1,72%)<sup>8</sup> и др. Отношения между представителями двух крупнейших религий в Индии на протяжении многих лет остаются чрезвычайно напряженными и время от времени перерастают в конфликты.

В соответствии с конституцией, Индия является суверенной социалистической светской демократической республикой. Термин светская, или секулярная (англ. «secular»), был добавлен в преамбулу конституции 42-й поправкой от 1976 г., однако упоминается он лишь один раз и никак не определяется с правовой точки зрения. Это вызывает огромное количество споров по поводу трактовки данного термина. Одним из наиболее распространенных подходов к пониманию секуляризма в Индии является принцип «*сарва дхарма самбхав*» (буквально — «все религии возможны»), который обычно трактуется как «требование “равного внимания ко всем религиям” или равноудаленности религий от власти»<sup>9</sup>. Вопросы религии также отражены в ряде статей конституции. Так, в статье 15 говорится о недопущении дискриминации граждан страны на основании принадлежности к той или иной религии (так же, как на основании расы, пола, места рождения и т. д.)<sup>10</sup>. Кроме того, статья 16 Основного закона гласит, что вне зависимости от религии граждане страны могут занимать любую государственную должность. Еще одной важной статьей конституции в контексте религии является статья 25, провозглашающая равную свободу совести и свободу вероисповедания для всех граждан Индии<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Religion Census 2011. URL: <https://www.census2011.co.in/religion.php> (дата обращения: 12.01.2020).

<sup>9</sup> Абрамов Д. Б. Светское государство и религиозный радикализм в Индии. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 47.

<sup>10</sup> The Constitution of India. URL: [http://legislative.gov.in/sites/default/files/COI\\_1.pdf](http://legislative.gov.in/sites/default/files/COI_1.pdf) (дата обращения: 12.01.2021).

<sup>11</sup> Ibid.

Эти статьи важны для понимания того, почему политики и протестующие обвиняли правительство и сторонников введения поправок в отходе от конституционных норм.

Рассмотрим те изменения в законодательстве Индии, которые стали причиной протестов, охвативших многие города страны. 11 декабря 2019 г. Раджья сабха (верхняя палата парламента Индии) утвердила поправки в закон о гражданстве 1955 г., который регулирует и определяет порядок получения индийского гражданства<sup>12</sup>. Однако в контексте данной статьи стоит упомянуть, что изменения в закон вносились неоднократно и некоторые из них повлияли на ситуацию в 2019 г. В частности, в 1985 г. после подписания Ассамского соглашения в закон было внесено дополнение, согласно которому регулируется предоставление гражданства лицам, прибывшим на территорию штата Ассам из Республики Бангладеш (важным положением данной поправки была обязательная депортация мигрантов, прибывших на территорию штата после 1971 г.)<sup>13</sup>. Кроме того, поправка 2003 г. предусматривала создание Национального реестра граждан (National Register of Citizens, NRC), целью которого была регистрация всех граждан Индии и выявление нелегальных мигрантов. В 2019 г. было принято решение о выделении бюджета для запуска с 2020 г. данного проекта на территории всей страны (до этого реестр был имплементирован только в штате Ассам). Это обновление в сочетании с поправкой 2019 г. в закон о гражданстве вызвало бурное осуждение и протесты со стороны оппозиционных политиков и общественности.

Внесенные в 2019 г. изменения дополняли несколько статей закона о гражданстве 1955 г. С момента вступления в силу данной поправки лица, прибывшие на территорию Индии до 31 декабря 2014 г., а также являющиеся членами общины индусов, сикхов, буддистов, джайнов, парсов или христиан из таких стран, как Афганистан, Бангладеш и Пакистан, не считаются нелегальными мигрантами, а также имеют право на получение сертификата о регистрации или сертификата о натурализации. После получения такого сертификата данное лицо считается гражданином Индии с момента въезда на территорию страны. При этом следует обратить вни-

<sup>12</sup> Citizenship Act, 1955. URL: [https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/4210/1/Citizenship\\_Act\\_1955.pdf](https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/4210/1/Citizenship_Act_1955.pdf) (дата обращения: 27.11.2020).

<sup>13</sup> Ibid.

мание, что в соответствии с изменением от 2015 г. в Положении об иностранцах 1948 г. (Foreigners Order)<sup>14</sup> данные мигранты находятся на территории Индии в поисках убежища из-за преследования на основании религии или из-за угрозы преследования.

В списке религий, последователи которых могут получить убежище, а затем и гражданство, отсутствует ислам. Во многом именно это вызвало бурное обсуждение данных поправок на разных этапах их внесения. Во время обсуждения присутствующие в парламенте противники изменений обвиняли правительство в нарушении статей конституции (в том числе вышеупомянутой статьи 15, а также статьи 14, где утверждается, что государство не может отказать «ни одному лицу в равенстве перед законом или равной защите со стороны закона на территории Индии»<sup>15</sup>), дискриминации и маргинализации исповедующих ислам на территории Индии. По мнению многих экспертов, при сочетании поправок разных лет значительное число последователей ислама из близлежащих стран, которые не подпадают под действие поправки 2019 г. в закон о гражданстве, автоматически становятся нелегальными мигрантами, а следовательно, они должны быть депортированы или помещены в лагеря временного содержания. Кроме того, еще до принятия поправок верхней палатой парламента на северо-востоке страны начались масштабные акции протеста. Противники изменения в закон о гражданстве считали, что предлагаемые нововведения противоречили вышеупомянутой поправке от 1985 г., согласно которой предполагается депортация нелегальных мигрантов с территории штата Ассам.

После принятия поправок начались протестные выступления в разных точках страны, которые продлились до марта 2020 г., когда в связи с пандемией большие скопления людей стали невозможными. Наиболее освещаемыми в прессе точками протеста стали университеты, в том числе университет Джамия Миллия Исламия, университет Джавахарлала Неру, Алигархский мусульманский университет и др. Мирные демонстрации в учебных заведениях вызвали особый резонанс в средствах массовой информации и социальных сетях, поскольку их кульминацией стало вмешательство полицей-

<sup>14</sup> Foreigners Order, 1948. URL: <http://www.bareactslive.com/ACA/ACT130.HTM> (дата обращения: 27.11.2020).

<sup>15</sup> The Constitution of India.

ских сил с применением насилия. Кроме того, нельзя не упомянуть протестную площадку в Шахин Баге (один из районов на юге Дели), которая была одной из первых и прославилась массовым сидячим протестом мусульманских женщин.

С самого начала протестов можно было видеть совершенно разную трактовку событий в СМИ. Например, противоположную реакцию вызвали протесты и последовавшие за ними столкновения с полицией в университете Джамия Миллия Исламия. Представители правящей Бхаратия джаната парти (БДП), высказываясь о произошедшем, заявляли, что участники протестов преследуют не только мирные цели, но и используют лозунги, направленные против индусов и Индии<sup>16</sup>; полиция Дели утверждала, что все столкновения в университетах были тщательно спланированы<sup>17</sup>; протестующие и симпатизирующие им СМИ делали прямо противоположные заявления, обвиняя полицейские силы и религиозно-националистические организации в неоправданном применении насилия<sup>18</sup>. Уже на этом этапе наблюдается конструирование реальности одной из сторон и ее опровержение другой стороной. Это характерно как для провластных акторов, так и для представителей оппозиционной общественности.

Начавшиеся в декабре 2019 г. протесты продолжились в январе 2020 г. и стали предметом политических дебатов и пропаганды перед выборами в законодательное собрание Дели в начале февраля. Здесь можно привести в пример члена правящей партии Капила Мишру<sup>19</sup>, который сыграл ключевую роль в распространении книги «Массовые беспорядки в Дели 2020: нерассказанная история», а в преддверии выборов пытался дискредитировать

<sup>16</sup> Shooting Proves Jamia Protesters' Violent Nature: BJP Leader Manoj Tiwari. India Today. 30.01.2020. URL: <https://www.indiatoday.in/india/story/jamia-firing-manoj-tiwari-reaction-anti-saa-protests-1641721-2020-01-30> (дата обращения: 12.12.2020).

<sup>17</sup> Sinha B. Jamia Violence Was a Well-planned Incident Carried out by «Riotous Mob»: Delhi Police to HC. The Print. 04.06.2020. URL: <https://theprint.in/judiciary/jamia-violence-was-a-well-planned-incident-carried-out-by-riotous-mob-delhi-police-to-hc/435904/> (дата обращения: 20.12.2020).

<sup>18</sup> Khaitan N., One Year on, No Accountability for Delhi Police's Terrifying Impunity at Jamia. The Wire. 15.12.2020. URL: <https://thewire.in/rights/jamia-millia-islamia-violence-delhi-police> (дата обращения: 20.12.2020).

<sup>19</sup> К. Мишра — до августа 2019 г. член Аам адми парти, работал министром водных ресурсов в правительстве А. Кеджривала. Был дисквалифицирован за участие в предвыборной кампании БДП. Тогда Мишра официально сменил партию на БДП. Вероятно, посредством радикальных высказываний он пытался не только выразить свое мнение, но и заработать себе голоса националистически настроенного электората.

Аам адми парти (Партия простого человека, ААП<sup>20</sup>), соперничавшую с БДП в столичном округе Дели, обвиняя ее в пособничестве протестующим и стремлении с помощью насилия прийти к власти<sup>21</sup>. Кроме того, он потребовал от полиции Дели зачистить улицы от протестующих в преддверии визита президента США Д. Трампа, а в день начала межконфессиональных столкновений он опубликовал в своем аккаунте в социальной сети Twitter призыв выйти с ним в районе Джафарабад, где находилась еще одна точка протеста против поправок в закон о гражданстве: «В поддержку САА в ответ на жгучую рану мы выйдем на улицы. Вы все приглашены»<sup>22</sup>. После этого именно в этом районе начались кровопролитные столкновения, а Мишра стали обвинять в призыве к насилию<sup>23</sup>.

23 февраля 2020 г. мирные протесты на северо-востоке Дели переросли в ожесточенные столкновения. По информации из различных источников, в этот день в районе Джафарабад, где проживают общины как мусульман, так и индусов, произошли нападения на протестующих против поправок в закон о гражданстве<sup>24</sup>. По разным данным, погибло около 50 человек<sup>25</sup>. Безусловно, эти беспорядки послужили поводом для ожесточенных споров среди политиков и дискуссий в СМИ. Так, различные активисты, политики и представители как мусульманской, так и индусской общин заявляли, что инициаторами насилия были К. Мишра и его сторонники<sup>26</sup>, которые являются членами индусских националистических организаций, а сам Мишра, его сторонники и авторы книги, исследуе-

<sup>20</sup> На данный момент является правящей партией в столичном округе Дели.

<sup>21</sup> URL: [https://twitter.com/KapilMishra\\_IND/status/1224889556354269184?s=20](https://twitter.com/KapilMishra_IND/status/1224889556354269184?s=20) (дата обращения: 14.11.2020).

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Mishra A. Kapil Mishra's speech led to communal clashes // Sunday Guardian Live. 29.02.2020. URL: <https://www.sundayguardianlive.com/news/kapil-mishras-speech-led-communal-clashes> (дата обращения: 12.10.2020).

<sup>24</sup> Например, см.: Bhalla A. Delhi Violence: Hindus, Muslims Join Forces to Guard their Colonies from Outside Rioters // India Today. 28.02.2020. URL: <https://www.indiatoday.in/india/story/delhi-violence-hindus-muslims-join-forces-to-guard-their-colonies-from-outside-rioters-1650967-2020-02-28> (дата обращения: 10.10.2020).

<sup>25</sup> Pasha S. Ground Report: As Amit Shah Praises Delhi Police, Riot Victims Tell a Different Story // The Wire. 12.03.2020. URL: <https://thewire.in/communalism/delhi-riots-amit-shah-muslims-delhi-police> (дата обращения: 10.10.2020).

<sup>26</sup> См.: Mishra A. Kapil Mishra's speech led to communal clashes // Sunday Guardian Live. 29.02.2020. URL: <https://www.sundayguardianlive.com/news/kapil-mishras-speech-led-communal-clashes> (дата обращения: 12.10.2020).

мой далее, заявляли, что беспорядки были организованы представителями мусульманской общины, предположительно связанными с террористическими исламистскими группировками<sup>27</sup>.

### Публикация книги и конструирование реальности

Обратимся теперь непосредственно к книге «Массовые беспорядки в Дели 2020: нерассказанная история». Она была написана адвокатом Верховного суда Индии, сторонницей БДП и активисткой Моникой Аророй в соавторстве с преподавательницей Делийского университета Прерной Малхотрой и политологом Сонали Читалкар. Для изучения роли различных публикаций в пропагандистской деятельности, помимо основных тезисов, необходимо рассмотреть историю создания и распространения соответствующих материалов. Книга М. Ароры и соавторов появилась на свет сначала в виде доклада-расследования о протестных акциях и межконфессиональных столкновениях. Этот доклад был создан по частной инициативе организации «Группа интеллектуалов и научных работников» («Group of intellectuals and academicians») и представлен заместителю министра внутренних дел Индии Кишану Редди (члену БДП) уже в марте 2020 г. В нем авторы также предпринимают попытку изучить явление, которое они называют «модель городского наксализма и джихадизма» («urban nahalism and jihadism model») <sup>28</sup>. Несколько позже книга была передана издательству Bloomsbury India для публикации.

Однако после того, как была объявлена презентация, на которую были приглашены упомянутый выше политик Капил Мишра и пресс-секретарь БДП Нупур Шарма, книга была отозвана издательством (по версии The Guardian, в связи с обвинениями в предоставлении платформы для антимусульманской пропаганды<sup>29</sup>). Кроме того, издательство Bloomsbury India заявило, что не имеет никакого отношения к презентации<sup>30</sup>, организация которой авторами книги

<sup>27</sup> Например, см.: URL: <https://twitter.com/advmonikaarora/status/1237660519990882304?s=20> (дата обращения: 14.11.2020).

<sup>28</sup> Наксалиты — изначально радикальное политическое движение крестьян, появившееся в Индии в конце 1960-х годов и вдохновленное маоистской революцией в Китае.

<sup>29</sup> Ellis-Petersen H. Bloomsbury India Pulls Delhi Riots Book after Anti-Muslim Controversy // The Guardian. 24.08.2020. URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/24/bloomsbury-india-pulls-delhi-riots-2020-book-after-anti-muslim-controversy> (дата обращения: 15.11.2020).

<sup>30</sup> Publisher Withdraws Book on Delhi Riots, Author Goes Ahead with Virtual Launch // Hindustan Times. 23.08.2020. URL: <https://www.hindustantimes.com/cities/publisher-withdraws-book-on-delhi-riots-author-goes-ahead-with-virtual-launch/story-qCDQtQoIvexVgn2VtSi9eP.html> (дата обращения: 15.11.2020).

и приглашение туда представителей БДП послужили одной из причин отозвать книгу из печати. После данного инцидента авторы подали жалобу на издательство, обвинив его в цензуре.

Позднее книгу согласилось опубликовать другое издательство — Garuda Prakashan, и в сентябре 2020 г. она вышла на двух языках (на английском и хинди). Также стоит отметить роль К. Мишры в распространении книги: он активно призывал к прочтению книги в социальных сетях, сопровождая призывы весьма радикальными комментариями и утверждениями о том, что данная трактовка событий единственно верная (например, «Левые террористы выступают против книги. Они хотят запретить ее. Эта книга раскрывает правду о погромах в Дели»<sup>31</sup>). Еще до публикации книги она стала активно распространяться в электронном формате в кругах сторонников БДП. 30 августа 2020 г. Мишра написал, что уже заказано около 30 тысяч экземпляров<sup>32</sup>. В целом книга приобрела огромную популярность и даже обсуждалась в некоторых зарубежных изданиях<sup>33</sup>.

Необходимо выделить основные тезисы данной книги, а также определить цели, которые она преследует. В первую очередь авторы заявляют, что протесты против поправок и переход от протестов к погромам были изначально тщательно спланированы, поэтому ими выстраивается определенная композиционная структура, которая также просматривается в названиях глав. Книга начинается с пролога, где излагается предыстория событий, особенно поправок в закон о гражданстве и т. д.; затем следует прелюдия — стычки в университете Джамия Миллия Исламия и Алигархском мусульманском университете. При описании событий в учебных заведениях авторы придерживаются характерной риторики сторонников правящей партии в отношении к произошедшему: протест характеризуется как ряд спланированных акций с целью дальнейшей эскалации насилия. Далее следует интерлюдия — демонстрации в Шахин Баге с особым выделением женского протеста

<sup>31</sup> URL: [https://twitter.com/KapilMishra\\_IND/status/1297014833217327104?s=20](https://twitter.com/KapilMishra_IND/status/1297014833217327104?s=20) (дата обращения: 14.11.2020).

<sup>32</sup> URL: [https://twitter.com/KapilMishra\\_IND/status/1299372051543719936?s=20](https://twitter.com/KapilMishra_IND/status/1299372051543719936?s=20) (дата обращения: 14.11.2020).

<sup>33</sup> В частности, Deutsche Welle. См.: Krishnan M. Delhi Riots: Book Withdrawal Sparks Freedom of Speech Debate in India // Deutsche Welle. 02.09.2020. URL: <https://www.dw.com/en/delhi-riots-book-withdrawal-sparks-freedom-of-speech-debate-in-india/a-54792762> (дата обращения: 14.11.2020).

как своеобразного маневра, который отвлекает внимание от протестующих, готовящихся к беспорядкам. Финальная глава описывает непосредственно межконфессиональные столкновения на северо-востоке Дели.

По мнению М. Ароры и соавторов, основными составляющими плана были последовательная мобилизация и радикализация мусульманского населения для последующей поляризации на почве религии, т. е. с целью противопоставить их индусам. На протяжении всей книги наблюдается стремление связать всех участников протестов и беспорядки с террористическими и революционными группировками. Кроме того, ведется создание негативного образа партий-оппонентов БДП. Так, например, правительства некоторых штатов, где БДП не является правящей партией, осуждаются за отказ от применения поправок в закон о гражданстве на их территории<sup>34</sup>; как и в предвыборных речах, активно дискредитируется деятельность ААП в Дели, сторонники которой якобы распространяют фейковые видеозаписи полицейского насилия<sup>35</sup>.

Авторы также стремятся показать сходства событий в Дели с паттерном деятельности различных террористических организаций, для чего вводят «модель городского наксализма и джихада». По их мнению, эта модель является «симбиозом» деятельности радикальных организаций на территории Индии. Данная модель выстраивается на основе некоторых совпадений между особенностями функционирования организаций и партий по типу ИГИЛ или Коммунистической партии Индии (маоистской) во время протестов против поправок в закон о гражданстве. Под городским наксализмом понимается движение городского населения, в рамках которого идет подготовка кадров и руководителей для ведения народной войны с целью осуществления коммунистической революции в Индии<sup>36</sup>. Кроме того, авторы обращают внимание на некие документы индийских маоистов, где описывается стратегия борьбы, частью которой является религиозный раскол между индусами и мусульманами. При этом последние подвергаются нападкам со стороны националисти-

<sup>34</sup> Arora M., Chitalkar S., Malhotra P. Delhi Riots 2020: The Untold Story. Garuda Prakashan, 2020. P. 33.

<sup>35</sup> Ibid. P. 35.

<sup>36</sup> Ibid. P. 12.

чески настроенных индусов<sup>37</sup>. Далее кратко характеризуются различные исламистские террористические группировки на территории Индии. За этим следует заявление, что во время проведения демонстраций в Дели на месте событий присутствовали сторонники вышеупомянутых идеологий. Таким образом, авторы пытаются криминализировать участников протестов.

Одна из ключевых идей книги — криминализация деятельности протестующих за счет указания на их связь с запрещенными радикальными группировками. Вероятнее всего, путем криминализации протеста совершается попытка доказать нелегитимность протестов против поправок в закон о гражданстве.

Безусловно, делегитимизация протеста — далеко не единственная цель опубликования книги. Учитывая особенности и массовость ее распространения, становится очевидным, что таким образом конструируется информационное поле, которое может использоваться в качестве основы для пропагандистской деятельности. Более того, в заявлениях политиков, призывающих к прочтению книги, возникает поляризация читательской аудитории на тех, кто полностью принимает трактовку, и несогласных, которые сразу обозначаются разного рода эпитетами (как было показано выше на примере публикации К. Мишры в социальной сети Twitter). Необходимо отметить, что все время, пока велась активная реклама книги, а перипетии с ее публикацией вызвали обсуждения в СМИ, в судах Дели продолжали рассматриваться дела о нанесении ущерба и выплатах соответствующих компенсаций в связи с февральскими беспорядками. Исходя из этого, можно предположить, что еще одной целью было отвлечение внимания не только от реальных событий января — февраля 2020 г., но и от последующих судебных разбирательств.

### **Реакция на книгу и деконструирование реальности**

Публикация книги «Массовые беспорядки в Дели 2020: нерасказанная история» и ее содержание вызвали широкий общественный резонанс, что привело к появлению ряда работ, авторы которых деконструировали и подвергали критике созданную М. Аророй

---

<sup>37</sup> Ibid. P. 13.

и соавторами реальность. Наиболее подробный критический анализ под названием «Sifting Evidence» («Просеивание доказательств») был опубликован активистами нескольких гражданских организаций: Карван-е-Мохаббат<sup>38</sup>, Act Now for Harmony and Democracy (ANHAD)<sup>39</sup> и Muslim Women's Forum. В этом докладе упоминаемые в книге события и факты разделены на пять категорий: ложное утверждение; необоснованное утверждение; клевета; избирательное утверждение; введение в заблуждение. Такого рода детальный анализ трактовок событий свидетельствует о значимости проблемы конструирования реальности в пропагандистских целях, а также отражает особенности рефлексии одной из сторон в отношении пропаганды. Необходимо учитывать, что такое деконструирование само по себе является контрпропагандой, направленной на соответствующую аудиторию, и поэтому нельзя в полной мере доверять всем утверждениям, приведенным в подобных работах.

Авторы доклада выделяют не только фактологические ошибки в нарративе, но и обращают внимание на риторические особенности дискурса (например, чрезмерное использование конструкций с указанием на лицо, которое в чем-либо обвиняется, за тем следует голословное утверждение о связи упомянутого лица с террористической организацией)<sup>40</sup>. Кроме того, авторами проводится статистический анализ частоты употребления некоторых слов и словосочетаний в книге «Массовые беспорядки в Дели 2020: нерассказанная история». Например, словосочетания «Urban Naxal» или «urban naxalism» встречаются 45 раз; слово «jihad» и его производные — 42 раза; ИГИЛ — 24 раза. При этом слово «жертва» («victim») в контексте столкновений используется всего 16 раз.

Еще одним интересным примером деконструирования реальности является статья<sup>41</sup>, опубликованная известным изданием The Wire. Она построена иначе, чем доклад «Sifting Evidence», поскольку

<sup>38</sup> Карван-е-Мохаббат — всеиндийская кампания в поддержку жертв насилия межконфессиональных и межэтнических конфликтов.

<sup>39</sup> Общественная организация, образованная после гуджаратского погрома в 2002 г.

<sup>40</sup> Sifting Evidence — A Review of «Delhi Riots 2020: The Untold Story». URL: <https://kafila.online/2020/09/19/sifting-evidence-a-review-of-delhi-riots-2020-the-untold-story-karwan-e-mohabbat-anhad-and-muslim-womens-forum/> (дата обращения: 22.11.2020).

<sup>41</sup> Jayaprakash N.D. Delhi Riots 2020. A Critique of Two Purported Fact-Finding Reports // The Wire. 06.07.2020. URL: <https://thewire.in/communalism/delhi-riots-2020-a-critique-of-two-purported-fact-finding-reports> (дата обращения: 20.12.2020).

в ней сравнивается два отчета о произошедших событиях, представленных высокопоставленным чиновникам. Первый отчет — это доклад М. Ароры, представленный заместителю министра внутренних дел Индии Кишану Редди, а второй — отчет «Беспорядки в Дели: раскрытие заговора» («Delhi Riots: Conspiracy Unraveled»), подготовленный организацией «Призыв к правосудию» («Call for Justice») и представленный министру внутренних дел Индии Амиту Шаху. Издание The Wire стремится не столько указать на ложную информацию, сколько обратить внимание на факты, которые не соответствуют представленной в обоих отчетах концепции. В частности, автор указывает на расхождения сведений в отчетах и реальных действиях полиции во время насильственных столкновений. Более того, предпринимается попытка восстановить хронологию событий, используя альтернативные новостные сообщения о произошедшем. Таким образом наблюдается своего рода конструирование новой реальности на основе противоречия между фактами, представленными в отчетах, и данными об обращениях в полицию, полученными известными индийскими СМИ.

Наконец, последний пример деконструирования реальности, представленной в книге «Массовые беспорядки в Дели 2020: нерасказанная история», — это видеоролик<sup>42</sup>, опубликованный в рамках инициативы WebQoof<sup>43</sup>, которая занимается проверкой фактов. В этом видео кратко рассматриваются основные тезисы книги и заявляется, как и в докладе «Sifting Evidence», что большинство представленных в ней фактов ничем не подтверждаются.

## Заключение

Выделение оппозиции «конструирование и деконструирование реальности» может быть продуктивным подходом для изучения пропаганды в условиях наличия множества противоречивых сведений о событиях, привлекающих общественное внимание. Такими источниками могут быть как отдельные публикации в СМИ и социальных сетях, так и книги или специальные отчеты, которые явля-

<sup>42</sup> Dahiya H., Goel K. Дата публикации: 28.08.2020. URL: <https://www.thequint.com/news/webqoof/delhi-riots-book-is-full-of-factual-errors-and-conspiracy-theories-rejected-by-bloomsbury-published-by-garuda-prakashan> (дата обращения: 22.12.2020).

<sup>43</sup> Данный портал, специализирующийся на проверке фактов, принадлежит индийскому новостному изданию The Quint.

ются наиболее структурированным отражением событий, и позволяют проследить динамику развития дискурса вокруг конкретного события. На основании анализа примеров конструирования и деконструирования в данной статье можно сделать некоторые более общие выводы о характере современной пропаганды и контрпропаганды в Индии.

Таким образом, книга М. Ароры является показательным примером конструирования реальности; ее публикация повлекла за собой масштабное обсуждение вопроса о достоверности фактов в контексте межконфессиональных столкновений. Скорее всего, она была ориентирована на лояльную взглядам авторов аудиторию для формирования у нее определенного взгляда на произошедшие события. Учитывая предполагаемый тираж, перевод и издание этой работы на языке хинди и на тамильском языке, а также многочисленные положительные отзывы, публикуемые в комментариях в социальных сетях, можно предположить, что одна из целей — распространение определенной позиции — была достигнута. Менее лояльная аудитория, вероятно, восприняла сконструированную в книге реальность совсем иначе, что подтверждается отказом в публикации со стороны издательства Bloomsbury India, бурным обсуждением и публикациями статей-опровержений, деконструирующих реальность.

Основная цель М. Ароры и соавторов заключалась в создании тщательно сконструированного информационного поля для обвинения участников протестов в антиправительственных настроениях и связях с различными радикальными группировками. Распространение и поддержка такого рода публикаций проправительственными акторами, а также характер осуждения протестного движения со стороны авторов показывают, что искажение реальности используется для достижения определенных политических целей. Более того, осуждение и криминализация протестующих в контексте межконфессиональных конфликтов могут свидетельствовать об отходе от конституционных принципов секуляризма и недопущения дискриминации на основании принадлежности к той или иной религии.

## ПОПРАВКА 2019 Г. К ЗАКОНУ О ГРАЖДАНСТВЕ: КОНФЕССИОНАЛЬНЫЙ ФАКТОР В МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ ИНДИИ

**А. А. Новикова**

Российский государственный гуманитарный университет (РГГУ)  
prosunok@yandex.ru

**Резюме.** В работе анализируется распространение протестных настроений в Индии после принятия в декабре 2019 г. индийским парламентом поправки к закону о гражданстве. Конфликт прослеживается на основе публикаций в СМИ и в социальных сетях, по которым определяется консолидация оппозиционных групп по разным причинам. В статье делается вывод о том, что идея поправок заключалась в защите приграничных штатов Индии от нелегальных мигрантов-мусульман, что привело к конфликтам и дестабилизации ситуации по всей Индии.

**Ключевые слова:** нелегальные мигранты, Бангладеш, Индия, миграционная политика, протесты, закон о гражданстве

## CITIZENSHIP AMENDMENT ACT, 2019: CONFESSIONAL FACTOR IN INDIAN MIGRATION POLICY

**A. A. Novikova**

Russian State University for the Humanities (RSUH)  
prosunok@yandex.ru

**Summary.** The paper analyzes the current situation related to the spread of rebellious sentiments in India. The main reason was the new Amendment to the Citizenship Act. The conflict can be traced on the basis of various publications in the media and social networks, which determine the consolidation of opposition groups for various reasons. The article concludes that the main idea behind the Amendment was to protect Indian border states from illegal Muslim migrants, which led to conflicts and destabilization throughout India.

**Key words:** illegal migrants, Bangladesh, India, migration policy, protests, Citizenship Amendment Act 2019

### Введение

С конца XIX — начала XX в. проблема межконфессиональных отношений является краеугольным камнем для индийцев. Ситуация начала обостряться после бомбейской резни — индусско-

мусульманского конфликта 1893 г. В 1905 г. по религиозному признаку был проведен раздел Бенгалии, в результате которого произошло ущемление прав землевладельцев-индусов<sup>1</sup>. Стоит вспомнить, что раздел Британской Индии в 1947 г. на два государства — доминион Пакистан и Индийский союз — также произошел из-за нарастающих межконфессиональных конфликтов.

После раздела Британской Индии религиозный вопрос не получил своего разрешения. Конфликты разгорались на всех структурных уровнях общества. В это же время происходит процесс религиозизации политики, что приводит к возникновению теории «двух наций» — мусульманской и индусской<sup>2</sup>. Начались массовые миграции мусульман в Пакистан и индусов в Индию, ознаменовавшие новые конфликты между представителями двух конфессий<sup>3</sup>.

Миграционные процессы, которые приобрели более активный характер после раздела Британской Индии в 1947 г. и индо-пакистанской войны в 1971 г., стали еще одной проблемой для Индии. Приграничные территории индийского государства страдали от нескончаемого притока мигрантов.

В 70–80-х годах XX в. из-за нерешенных вопросов с мигрантами и конфессиональными трениями в приграничных штатах Индии наблюдались сепаратистские движения: северо-восточная Индия (борьба племен), Джамму и Кашмир (исламистские группировки), Тамилнаду (тамильские экстремистские группировки). За каждым из этих конфликтов так или иначе кроется нерешенный религиозный вопрос, который и в XXI в. по-прежнему остается болезненным для индийского общества.

Переходя к событиям, которые будут рассматриваться в статье, стоит коснуться проблемы, из-за которой начались основные волнения в индийском обществе. С декабря 2019 г. в Индии не утихают протесты из-за новой поправки к закону о гражданстве (The Citizenship Amendment Act, 2019<sup>4</sup>, CAA). Она была принята 11 декабря

<sup>1</sup> Яковлев А. Ю. Межконфессиональные конфликты в Индии: индусы против мусульман // Исламоведение. 2013. № 4. С. 65. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhkonfessionalnye-konflikty-v-indii-indusy-protiv-musulman> (дата обращения: 24.04.2021).

<sup>2</sup> Алаев Л. Б. и др. Последствия раздела Британской Индии по религиозному принципу // История Индии. М.: Дрофа, 2010. С. 419.

<sup>3</sup> Там же. С. 421.

<sup>4</sup> Далее CAA(CAB), 2019 или Поправка, 2019.

2019 года индийским парламентом. Эта поправка стала триггером к всплеску протестной активности, которую более активно начали освещать в СМИ в 2019—2020-х гг. Однако эти протесты и недовольство населения не носили спонтанный характер.

В исследовании будет показано, как правительство Индии проводило подготовительные меры для введения поправки, чтобы общество восприняло этот шаг менее болезненно. Также будут обозначены основные центры протестной деятельности и представлена подробная география народных выступлений. Чтобы понять, почему начались протесты, необходимо будет разобрать состав протестующих и причины их недовольства. Так как новая поправка касается регулирования и защиты прав человека, в том числе и мигрантов, то этим вопросом заинтересовались международные организации, оценки которых также предстоит проанализировать.

### **Путь от мигранта до гражданина по законам государства**

Еще в 2016 г. проект поправки 2019 г. после его обстоятельного обсуждения в Лок сабха (нижняя палата парламента Индии) был передан на рассмотрение в специальный комитет. Члены парламентского комитета посетили несколько северо-восточных штатов Индии и обсудили законопроект с различными организациями. 7 января 2019 г. члены комитета представили свой отчет, а 8 января 2019 г., несмотря на протесты населения, законопроект был принят в Лок сабхе. Так, в номере газеты The Telegraph от 10 января 2019 г. сообщалось, что в январе попытка внесения законопроекта в Раджья сабху (верхняя палата парламента Индии) окончилась неудачно из-за протестов со стороны Индийского национального конгресса (далее — ИНК, Конгресс) и других оппозиционных партий. Законопроект так и не успели внести на рассмотрение в Раджья сабху, так как его срок истек 3 июня 2019 г. вместе с роспуском 16-й Лок сабхи<sup>5</sup>. В дальнейшем проект был снова внесен на рассмотрение уже в 17-ю Лок сабху в декабре 2019 г. и принят верхней палатой парламента 11 декабря 2019 г.

<sup>5</sup> What is Citizenship Amendment Act // Business Standard. URL: <https://www.business-standard.com/about/what-is-citizenship-bill> (дата обращения: 20.04.2021).

Но до введения поправки 2019 г. стоит рассмотреть еще несколько шагов, которые правительство Индии принимало в отношении к миграционной политике государства.

После раздела Британской Индии в 1947 году ситуация в регионе начала меняться в связи с миграционными волнами мусульман в Пакистан, а индусов — в Индию. Потребовался закон, который регулировал бы нормы получения индийского гражданства. Также возникла сложность с тем, что до обретения независимости в 1947 г. Индия была частью Британской империи. Но до 25 января 1950 г. индийцы считались британскими подданными на основании раздела 18(3) закона о независимости Индии (Indian Independence Act, 1947)<sup>6</sup>. После вступления в силу Конституции Индии 26 января 1950 г. индийцы перестали быть подданными Британской империи, использовать британский паспорт они уже не могли, но считались гражданами Содружества. Однако ряд индийцев не обрели индийское гражданство после вступления в силу Конституции Индии, оставшись британскими подданными, но фактически без статуса индийского гражданина. В связи с этими обстоятельствами в 1955 г. был принят закон о гражданстве (Citizenship Act, 1955)<sup>7</sup>. Согласно этому закону, все, кто проживал в Индии на момент вступления в силу конституции и родился на ее территории, являлись гражданами Индии.

В 1985 г. было заключено Ассамское соглашение между правительством Индии и лидерами Движения Ассама, так как Ассам сильно страдал от наплыва иммигрантов как приграничный штат. Это соглашение можно назвать региональным, но именно оно повлияло на формирование новых ограничений для закона о гражданстве 1955 г.

В 1986 г. была принята еще одна поправка к закону о гражданстве (The Citizenship Amendment Act, 1986), которая ввела ограничения на определение гражданства. Теперь гражданство давалось при рождении и требовалось, чтобы хотя бы один из родителей был гражданином Индии<sup>8</sup>. Но признавалось только гражданство

<sup>6</sup> Indian Independence Act, 1947 // legislation.gov.uk. URL: [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/30/pdfs/ukpga\\_19470030\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/30/pdfs/ukpga_19470030_en.pdf) (дата обращения: 21.04.2021).

<sup>7</sup> The Citizenship Act, 1955 // Egazette. URL: <http://egazette.nic.in/WriteReadData/1955/E-2210-1955-0023-101599.pdf>. (дата обращения: 19.04.2021).

<sup>8</sup> Citizenship Act: Govt changes criteria qualifying a person as a citizen of India // India Today. 20.01. 2014. URL: <https://www.indiatoday.in/magazine/indiascope/story/19861215-citizenship-act-govt-changes-criteria-qualifying-a-person-as-a-citizen-of-india-801552-1986-12-15> (дата обращения: 15.04.2021).

по линии отца, поэтому в 1992 г. была принята новая поправка (The Citizenship Amendment Act, 1992), которая регулировала получение гражданства и по материнской линии<sup>9</sup>.

К 2000-м годам приток мигрантов из Бангладеш начал принимать масштабы, которые угрожали демографии Индии. Поэтому лишь в 2000-х годах появились новые поправки, с помощью которых правительство подготавливало население к основной поправке 2019 г.

Сейчас во многих газетах можно увидеть такую формулу: САА+НРР+НРС, все три слагаемых которой тесно связаны между собой. Новая поправка к закону о гражданстве 1955 г., так называемая «Act №6 of 2004», была принята еще в 2003 г. и добавила к закону новый Раздел 14<sup>а</sup>, который регулировал выдачу национальных удостоверений личности. Согласно новому разделу, правительство получило право зарегистрировать каждого гражданина Индии (если сочтет его таковым) и выдать ему национальное удостоверение личности. Помимо этого вводилось понятие «нелегальный мигрант». Указывалось, что людей, которые попадали в эту группу, могли посадить в тюрьму или депортировать<sup>10</sup>.

В 2003 г. поправка к закону о гражданстве ввела два значительных изменения — признание категории заграничных граждан Индии и ограничение гражданства по рождению, — оставив доступ к его получению только тем, чьи родители были гражданами Индии или один из родителей был гражданином Индии, а другой — не был нелегальным мигрантом<sup>11</sup>.

Но в этой же поправке упоминается новое понятие: Национальный реестр граждан Индии (NRC)<sup>12</sup>. Первым шагом к нему стал Национальный реестр населения (NPR), который должен определяться всеобщей государственной переписью населения. Именно

<sup>9</sup> Asha Ashesh & Arun Thiruvengadam. Report on Citizenship Law: India // Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT). 2017. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/131933684.pdf> (дата обращения: 23.04.2021).

<sup>10</sup> The Citizenship (Amendment) Act, 2003 // Egazette. URL: [http://egazette.nic.in/WriteReadData/2004/E\\_7\\_2011\\_119.pdf](http://egazette.nic.in/WriteReadData/2004/E_7_2011_119.pdf) (дата обращения: 02.10.2020).

<sup>11</sup> Marking Territories: Illegal Immigrants, the Citizenship (Amendment) Act and the NRC // Engage. 18.12.2019. URL: <https://www.epw.in/node/155974/pdf#:~:text=In%202003%2C%20the%20amendment%20to,an%20Indian%20citizen%20and%20the> (дата обращения: 23.04.2021).

<sup>12</sup> The Citizenship (Amendment) Act, 2003 // Egazette. URL: [http://egazette.nic.in/WriteReadData/2004/E\\_7\\_2011\\_119.pdf](http://egazette.nic.in/WriteReadData/2004/E_7_2011_119.pdf) (дата обращения: 02.10.2020).

он в будущем поможет сформировать реестр граждан и исключить нелегальных мигрантов из списков.

Таким образом, правительство последовательно пыталось избавиться от нелегальных мигрантов и стабилизировать демографию страны. Более того, во многих штатах мигранты имеют право голоса на выборах, соответственно, их исключение из потенциального электората может оказывать влияние на результаты голосования. Но перепись, в которой собираются как данные о демографии, так и биометрические данные, может растянуться на неопределенное время.

Процесс формирования Национального реестра населения (NPR) отличается от обычной переписи сбором и демографических, и биометрических данных людей. По всей видимости, правительство Индии стремится получить всеобъемлющую базу данных о лицах, проживающих на территории страны. Данные NPR будут записаны и введены впоследствии в реестр населения на местном уровне. Вместе они составят Национальный реестр граждан Индии (NRC) со всеми данными на государственном уровне<sup>13</sup>. В последующие годы правительство начало сужать круг тех, кто смог бы получить индийское гражданство, добавляя все новые условия в конституцию. Например, Citizenship (Amendment) Ordinance, 2005, расширяющее сферу действия OCI (Заграничное гражданство Индии) для PIOs (Лица индийского происхождения) всех стран, кроме Пакистана и Бангладеш, при условии, что их страны разрешают двойное гражданство<sup>14</sup>. OCI был введен по требованиям членов индийской диаспоры в разных странах, так как Конституция Индии не признает двойного гражданства. Но уже в 2005 г. Бангладеш и Пакистан были исключены из данной льготной категории, так как основной поток мигрантов был именно из этих двух стран.

В 2015 и 2016 гг. были изданы еще две поправки к закону о гражданстве 1955 г., освобождающие определенные группы нелегальных мигрантов от действия двух законов — The Passport (Entry into India) Act, 1920 и The Foreigners Act, 1946. Именно в этих поправ-

<sup>13</sup> CAA, NPR and NRC: Confusion and connection explained // India Today. URL: <https://www.indiatoday.in/news-analysis/story/caa-npr-nrc-confusion-connection-explained-india-1631534-2019-12-26>. (дата обращения: 15.04.2021).

<sup>14</sup> The Citizenship (Amendment) Bill, 2005 // Indian Kanoon. URL: <https://clck.ru/UV8uU> (дата обращения: 02.10.2020).

ках 2015 и 2016 гг. были впервые упомянуты положения, затрагивающие вопросы конфессионального характера и частично совпадающие с условиями поправки 2019 г.<sup>15</sup>

Последним же шагом правительства стала уже известная нам поправка 2019 г. (№ 47 от 2019 г. — САА, 2019). Теперь та категория людей, которая упоминалась в поправках 2015 и 2016 гг., принадлежащая к определенным религиям и из трех перечисленных стран, больше не считается нелегальными мигрантами. Таким образом правительство упростило процесс получения гражданства для данной категории лиц. Но ограничение прав по религиозному признаку, как можно заметить в поправке 2019 г., является нарушением нескольких статей Конституции Индии.

В статье 14 Конституции Индии сказано, что все люди, находящиеся на территории Индии, не могут подвергаться дискриминации по религиозному признаку. Согласно статье 25 конституции, мусульмане наравне с другими имеют право на исповедание своей религии<sup>16</sup>. Аналогичным образом статья 21 конституции, где упоминается право на жизнь и свободу всех лиц, независимо от гражданства, имеет правовое расхождение с поправкой 2019 г. В этой связи формулировки в поправке 2019 г. можно назвать весьма спорными.

Можно проследить, как государство постепенно вводило все новые и новые меры для сужения круга лиц, которые могли бы стать гражданами Индии. Но чем уже становился круг, тем больше очагов протестов появлялось в Индии против данных поправок. Стоит заметить, что приведенная раньше формула САА+NPR+NRC ведет к одному простому результату — избавлению от нелегальных мигрантов. Все, кто не попадают в конечном итоге из сформированного Национального реестра населения (NPR) в Национальный реестр граждан Индии (NRC), по условиям поправки 2019 г. подлежат депортации из страны.

<sup>15</sup> Имеется в виду пункт о том, что мигранты, которые относятся к индуистам, сикхам, буддистам, джайнам, парсам и христианам из Афганистана, Бангладеш и Пакистана, прибывшие в Индию не позднее 31 декабря 2014 г., не будут депортированы или заключены в тюрьму, даже если у них нет соответствующих документов. — См.: САА: Changes in criteria since 1955 till date // Outlook. 18.01.2020. URL: <https://www.outlookindia.com/newsscroll/caa-changes-in-criteria-since-1955-till-date/1711437> (дата обращения: 03.10.2020).

<sup>16</sup> Rahul Tripathi, ET Bureau Last. Two experts had warned CAB will violate Constitution. 14.12.2019. URL: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/two-experts-had-warned-cab-will-violate-constitution/articleshow/72578039.cms?from=mdr>. (дата обращения: 18.04.2021).

## География протестов

В Индии наблюдалось довольно много очагов протестной активности. Как самую бунтующую часть Индии обычно выделяют ее северо-восток, а именно такие штаты, как Аруначал-Прадеш, Ассам, Манипур, Мегхалая, Мизорам, Нагаленд, Трипура и Сикким. В этот раз все опять началось именно с этих штатов.

Наиболее масштабная протестная деятельность разворачивалась на территории штата Ассам. Основными центрами действий можно назвать два города: Гувахати и Шивсагар. Именно в этих городах находятся институты и колледжи с большим числом студентов. В Гувахати и Шивсагаре наблюдались массовые протесты, а в Джорхате, Голагхате, Нагаоне и Дибругархе сообщалось о небольших протестах против САА<sup>17</sup>. В остальных штатах протесты проходили в основном в их главных городах: Гангток (Сикким), Шиллонг (Мегхалая), Агартала (Трипура), Айджал (Мизорам), Ишпхал (Манипур). Стоит сказать, что северо-восточные штаты Индии долгое время боролись с нелегальными мигрантами, в основном из Бангладеш и Мьянмы.

Следующий оплот борьбы против поправки 2019 г. — восточные штаты — Западная Бенгалия и Орисса, которые также близко расположены к Бангладеш. Штаты Северной и Восточной Индии принимали не меньшее участие в протестах. Самые активные протесты проходили в Уттар-Прадеше, Бихаре, Панджабе, Дели и Махаращре. Наконец, к протестующим присоединились и южные штаты Индии — Карнатака и Керала, где также возник мятежный очаг Индии против поправки.

### Протест один — причины разные

Будет рассмотрено 4 региона Индии: Северо-Восточный, Восточный, Северо-Западный и Южный. Принцип деления основывается на схожести причин и характера протестной активности в каждом из этих четырех регионов.

<sup>17</sup> Tonsured heads, paintings and songs: Assam welcomes New Year with anti-CAA protests // The India Today. URL: <https://www.indiatoday.in/india/story/assam-welcomes-new-year-with-anti-caa-protests-tonsured-heads-paintings-and-some-songs-1633110-2020-01-01> (дата обращения: 04.10.2020).

### *Северо-Восточная Индия*

Одну из движущих сил региональных протестов представляют студенты. «Союз студентов-юристов Ассама» в Гувахати определил, что данная поправка противозаконна<sup>18</sup>, а президент Союза студентов Ассама (All Assam Students' Union, AASU) Дипанкар Кумар Натх заявил, что они будут продолжать протесты и дальше. Данная организация известна тем, что уже более 6 лет ведет кампанию против нелегальных мигрантов из Бангладеш. Поправка стала новой вехой в их борьбе с нелегальной иммиграцией.

Важную роль среди протестующих играют представители адиваси, этнические меньшинства и племена. Стоит сказать, что министр по правам племен Джуал Орам представил закон (поправку) о зарегистрированных племенах (Scheduled Tribes) в Раджья сабху, который даже не был рассмотрен.

Но многие студенты являются выходцами из этнических меньшинств (племен), далитов и т. д. Именно они особо активно выражают свое недовольство новой поправкой, так как их родственники не имеют достаточной осведомленности о том, какая документация должна быть представлена для получения гражданства Индии. Новая поправка может кардинально осложнить их существование и грозит повышением маргинализации, что, в свою очередь, приведет к большей экономической нестабильности в штате и северо-восточном регионе Индии в целом. Многие племена до сих пор являются мигрирующими. Сложно сказать, как это отразится на них. Но очевидно, что помимо сложностей с документацией может возникнуть проблема с рабочими местами, которые по закону предназначены, например, зарегистрированным племенам (ST).

Последнюю группу можно определить довольно легко. Протесты подогреваются оппозиционными партиями, например Раштрия джаната дал, которые выступают за секуляризм. Оппозиционные политические силы стараются накалить обстановку до предела в целях подрыва доверия населения к правящей партии.

Ассамцы особо рьяно защищают свой штат от поправки 2019 г. по нескольким причинам. Во-первых, гражданство дают в зависи-

<sup>18</sup> Tonsured heads, paintings and songs: Assam welcomes New Year with anti-CAA protests // The India Today. URL: <https://www.indiatoday.in/india/story/assam-welcomes-new-year-with-anti-caa-protests-tonsured-heads-paintings-and-some-songs-1633110-2020-01-01> (дата обращения: 04.10.2020).

мости от религиозной принадлежности человека, что ущемляет права мусульман, которых в этом регионе проживает немало (30% от общего числа населения штата). Это дает основания предполагать, что поправка направлена против мусульман. Но как раз мусульмане — не основные мигранты в Индии. Бангладеш, Пакистан, Афганистан — преимущественно мусульманские страны, в которых индусы являются религиозным меньшинством, часто ущемленным в правах основным мусульманским населением. Из-за этого в Индию иммигрируют в основном представители индуизма, подвергающиеся притеснению и нуждающиеся в защите. В Афганистане последователи индуизма вместе с представителями прочих религий составляют не более 1% населения, в Пакистане доля индусов 1,85%, а в Бангладеш — 9,2%. Кажется, что цифры не такие большие, но в абсолютных значениях в Афганистане индусы составляют примерно 10 тыс. человек, в Пакистане — 2–3 млн а в Бангладеш — 14–15 млн. Неизвестно, какое количество индусов, которые включены в поправку 2019 г. как льготная группа на получение гражданства, из этого числа решит иммигрировать из своей страны в Индию. Следовательно, для штата Ассам поправка не только не создает никакого защитного барьера от миграционного потока, но еще и противоречит Ассамскому соглашению, которое было заключено между правительством Индии и представителями Движения Ассама в 1985 г. Именно разделы 2, 3, 5 и 6 поправки (САА, 2019) несовместимы с разделом 6А закона о гражданстве, в котором указаны особые положения относительно гражданства лиц, подпадающих под действие Ассамского соглашения<sup>19</sup>. Поправка 2019 г. позволяет лицам, объявленным, согласно Ассамскому соглашению, «нелегальными мигрантами», оставаться в штате Ассам. Тем самым раздел 6<sup>а</sup> закона 1955 г. утрачивает всякий смысл.

Вторая причина кроется в том, что у зарегистрированных племен и каст (Scheduled Tribes and Castes) могут возникнуть проблемы с предоставлением необходимых документов, подтверждающих их гражданство. Если адиваси, в отличие мигрантов-беженцев, не смогут доказать свою принадлежность к стране и место рождения, коренному населению Индии будет нанесен ущерб<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Section 6A in the Citizenship Act, 1955 // Indian Kanoon. URL: <https://clck.ru/UV94A> (дата обращения: 14.04.2021).

<sup>20</sup> Indian citizenship laws have deep impact on Adivasis // IWGIA. 05.02.2020. URL: <https://www.iwgia.org/en/india/3536-nrc-impact-adivasis.html> (дата обращения: 13.04.2021).

Третья причина заключается в том, что если поправка облегчит меры по принятию нелегальных мигрантов, то демографическая ситуация в регионе может кардинально измениться. Культурная и социальная составляющие штата начнут также изменяться, так как ограничить поток мигрантов будет очень сложно из-за прозрачности границ. Именно это беспокоит представителей коренных племен Ассама.

Еще в 2015 г. 33 млн человек, которые проживают в Ассаме, должны были предоставить документы, подтверждающие их индийское гражданство до войны 1971 г. Многие не смогли этого сделать, прожив жизнь в постоянной миграции и бедности<sup>21</sup>. По этой причине для этого штата было сделано исключение. В параграфе 4, раздела 3 поправки 2019 г. указано<sup>22</sup>, что NRC и САА не будут применяться в областях, которые входят в приложение 6, содержащее положения об управлении племенными территориями в Ассаме, Мегхалае, Трипуре и Мизораме в соответствии со статьей 244 Конституции Индии. Такие территории были созданы для защиты коренных народов в доколониальные времена<sup>23</sup>. Они именуются «автономными округами» (autonomous districts), и в них действует режим законодательной автономии<sup>24</sup>. Но если на племена из приложения 6 новая поправка не оказывает влияние, то племенные сообщества из приложения 5 (ст. 244(1) Конституции Индии) подпадают под действие САА, 2019 и NRC. На территориях из приложения 5 «устанавливают правовой статус “территорий, включенных в списки” (scheduled areas) и “племенных зон” (tribal areas) — районов, входящих в состав того или иного штата и населенных преимущественно племенами, включенными в списки»<sup>25</sup>. Переселение имми-

<sup>21</sup> Perrigo B. India's Government Wants to Block Some Muslims from Citizenship. Here's What to Know About a Controversial New Bill // Time. 10.12.2019. URL: <https://time.com/5746688/india-citizenship-amendment-bill/> (дата обращения: 03.10.2020).

<sup>22</sup> The Citizenship (Amendment) Act, 2019 // Egazette. URL: <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2019/214646.pdf> (дата обращения: 09.04.2021).

<sup>23</sup> Indian citizenship laws have deep impact on Adivasis // IWGIA. 05.02.2020. URL: <https://www.iwgia.org/en/india/3536-nrc-impact-adivasis.html> (дата обращения: 13.04.2021).

<sup>24</sup> Мочалов А. Н. Отражение этнического многообразия в конституционном регулировании территориального устройства Индии и Китая // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 4 (94). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otrazhenie-etnicheskogo-mnogooobraziya-v-konstitutsionnom-regulirovanii-territorialnogo-ustroystva-indii-i-kitaya> (дата обращения: 25.04.2021).

<sup>25</sup> Там же. С. 38.

грантов в районы, включающиеся в приложение 5, приведет к кризису ресурсов на территории, принадлежащей адиваси.

На примере Северо-Восточной Индии, а именно штата Ассам, удалось выделить некоторые общие причины для протеста. Необходимо также обозначить индивидуальные особенности других регионов, определивших повод для выступлений.

### *Восточная Индия*

Западная Бенгалия и Орисса также находятся в непосредственной близости от Бангладеш и Мьянмы, тем самым остро ощущая на себе проблему нелегальных мигрантов. Западная Бенгалия — беспокойный регион, в котором наблюдаются довольно частые аресты членов группировок «Таблиги Джамаат» и «Аль-Каиды»<sup>26</sup>. Проблема нелегальных мигрантов в этом регионе определяется тем, что они могут стать кандидатами для таких группировок. Помимо этого, политики в Западной Бенгалии используют бангладешских мигрантов в своих интересах, в качестве электората. В частности, лидер «Тринамул конгресса» Мамата Банерджи опирается на голоса нелегальных иммигрантов. Поскольку большинство из них являются мусульманами, любые изменения законов, связанных с гражданством в Индии, угрожают нарушить электоральный баланс и отношения между нелегальными иммигрантами и политическими партиями. Поэтому Мамата Банерджи проводит кампанию по расселению незаконных мигрантов в штате и предоставляет им права избирателей и различные поощрения (выплата пособий, предоставление стипендий мусульманским студентам)<sup>27</sup>.

В Восточной Индии, особенно в Западной Бенгалии, проходят протесты и против сбора демографических и биометрических данных для обновления NPR. Аргументируется это тем, что NPR может стать первым шагом к составлению Национального реестра граждан (NRC) в штате. В то время как Бхаратия джаната парти (БДП) про-

<sup>26</sup> Political blame game in West Bengal over arrest of terrorists // The Times of India. 19.09.2020. URL: <https://timesofindia.indiatimes.com/city/kolkata/political-blame-game-in-west-bengal-over-arrest-of-terrorists/articleshow/78205600.cms> (дата обращения: 04.10.2020).

<sup>27</sup> Sreemoy Talukdar. Electoral compulsion behind Mamata's volte-face on illegal immigrants: Owaisi's rising clout poses challenges for Bengal CM // Firstpost. 04.04.2020. URL: <https://www.firstpost.com/politics/electoral-compulsion-behind-mamatas-volte-face-on-illegal-immigrants-owaisi-rising-clout-poses-challenges-for-bengal-cm-8116131.html> (дата обращения: 10.04.2021).

водит кампанию за введение NRC в регионе, правительство Маматы Банерджи выступает категорически против. Учитывая, что в Западной Бенгалии насчитывается более 10 млн нелегальных иммигрантов, большинство из которых приехали из Бангладеш, М. Банерджи быстро отреагировала на запрос населения, остановив процесс введения NPR в штате<sup>28</sup>.

Нечто похожее происходило и в северо-восточных штатах. В Ассаме, например, в период с начала XX в. по 1947 г. правительство Мусульманской лиги Саадуллы поощряло переселение мусульман из Бенгалии с целью изменения демографии Ассама и превращения его в провинцию с мусульманским большинством, на которую мог бы претендовать Пакистан<sup>29</sup>. Но в Ассаме БДП не пользуется популярностью, и оппозиции выгодно, чтобы мусульмане не были депортированы из штата. Следовательно, можно сделать вывод, что религия в данный момент играет второстепенную роль, но тесно связана с политическими процессами в каждом регионе.

### *Северная и Западная Индия*

Население Северной и Западной Индии также оказало сопротивление против введения поправки 2019 г. Как уже отмечалось, поправка распространяется только на три соседние с Индией страны. В Химачал-Прадеш находится довольно большое количество буддийских беженцев из Тибета, которые давно обосновались в поселении в Дхарамсале<sup>30</sup>, но под поправку они не подпадают, а следовательно, могут не войти в будущем в Национальный реестр граждан Индии. Также в Уттар-Прадеш проживает многочисленное мусульманское население, которое составило основу протестующих<sup>31</sup>.

Западный регион Индии является самым финансово благополучным в стране и притягивает большой приток трудовых мигран-

<sup>28</sup> CAA, NPR and NRC: Confusion and connection explained // India Today. URL: <https://www.indiatoday.in/news-analysis/story/caa-npr-nrc-confusion-connection-explained-india-1631534-2019-12-26> (дата обращения: 15.04.2021).

<sup>29</sup> Nandy D. Socio-political and security perspectives of Illegal Bangladeshi migrants in West Bengal: the impact on Indo-Bangladesh relations. J His Arch & Anthropol Sci. 2019; 4(3). P. 124. URL: <https://medcraveonline.com/JHAAS/JHAAS-04-00190.pdf> (дата обращения: 05.10.2020).

<sup>30</sup> Kaushal Deka. Who is (not) a citizen? // India Today. URL: <https://www.indiatoday.in/magazine/cov-er-story/story/20200120-who-is-not-a-citizen-1635189-2020-01-10>. (дата обращения: 17.04.2021).

<sup>31</sup> Uttar Pradesh: India state begins enacting controversial citizenship law // BBC. 13.01.2020. URL: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-51092224>. (дата обращения: 17.04.2021).

тов из других частей Индии. Поэтому в Махараштре и других западных штатах в протестах обычно принимали участие члены организаций далитов и других отсталых классов (ОВС). Также наблюдались и представители мусульманских организаций<sup>32</sup>, так как поправка 2019 г. ущемляет права мусульман.

### *Южная Индия*

Штат Керала является хорошим примером для демонстрации отношения населения южных штатов Индии к поправке 2019 г. Правительство штата подало иск в Верховный суд, оспаривая законность одобренной парламентом поправки, так как она наносит ущерб основным принципам Конституции Индии. Помимо этого, все политические партии Кералы (кроме БДП) проводили политику мирных протестов (принцип сатьяграха)<sup>33</sup>.

Как и в восточных штатах, нелегальные мигранты являются основой для оппозиционных партий, поэтому правительство штата Керала активно ведет борьбу против поправки 2019 г. Также в протестах принимают участие и студенты из различных колледжей<sup>34</sup>. В поправку не были включены многие религиозные меньшинства, ущемляемые в соседних странах, в том числе и тамильские беженцы из Шри-Ланки, которые также вовлечены в протестную активность в южной части Индии.

Еще одна причина для протестов заключается в том, что в Керале часто работодатели принимают на работу нелегальных мигрантов из Бангладеш, так как рабочая сила в штате очень дорогая<sup>35</sup>, тем самым выгодно, чтобы нелегальные мигранты сохранили свой статус в индийском обществе.

<sup>32</sup> Ardha Nair. Maharashtra: Anti-CAA protests swell as citizens join hands with students in cities // Times of India. 20.12.2019. URL: [http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/72892918.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=cppst](http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/72892918.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst) (дата обращения: 18.04.2021).

<sup>33</sup> Pinarayi Vijayan Why Kerala Has Gone to Supreme Court Against the CAA // The Wire. 02.02.2020. URL: <https://thewire.in/politics/kerala-supreme-court-caa> (дата обращения: 11.04.2021).

<sup>34</sup> Vicky Nanjappa. Kerala's migrant camps and how terrorists from Bengal use it to their benefit // One India. 19.09.2020. URL: <https://www.oneindia.com/india/kerala-s-migrant-camps-and-how-terrorists-from-bengal-use-it-to-their-benefit-3151284.html> (дата обращения: 13.04.2021).

<sup>35</sup> Nanjappa V. Kerala's migrant camps and how terrorists from Bengal use it to their benefit // OneIndia. 19.09.2020. URL: <https://www.oneindia.com/india/kerala-s-migrant-camps-and-how-terrorists-from-bengal-use-it-to-their-benefit-3151284.html> (дата обращения: 06.10.2020).

Таким образом, можно выделить несколько общих причин для протестов для вышеперечисленных штатов. Религиозный вопрос отходит на второй план, а на первый план выходят проблемы мигрантов из Бангладеш, которые распространились по всей Индии. Также люди, которые в поисках работы из бедных районов мигрируют из одной части Индии в другую, иногда не имеют нужных документов, поэтому поправка может довольно легко исключить их из числа граждан Индии, равно как и представителей зарегистрированных каст и племен. Стоит упомянуть и политическую подоплеку, которая скрывается за сопротивлением поправке со стороны правительств штатов или оппозиционных партий. За счет акцента на конфессиональном неравенстве совершается попытка сохранения голосов поддерживающего электората.

### **Реакция международных организаций и соседних стран**

Значительные изменения законодательства в Индии не остались без внимания международных организаций. Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ) и Конвенция о статусе беженцев регулируют нормы в мире относительно беженцев. Но Индия не связана Конвенцией УВКБ ООН 1951 г., так как Дж. Неру считал, что она направлена против коммунистических стран<sup>36</sup>. Индия не присоединилась и к протоколу 1967 г. Хотя она не признает эти документы, Индия связана другими международными обязательствами в отношении беженцев.

Группа экспертов ООН по правам человека выступила против САА 2019 г. и назвала этот акт «дискриминирующим». Они призвали правительство Индии освободить тех, кого арестовали за протесты<sup>37</sup>. В марте 2020 г. Комиссар ООН по правам человека Мишель Бачелет сообщила в официальное индийское представительство в Женеве, что ее офис подал заявление, призывающее Верховный суд страны сделать орган ООН третьей стороной в одной из многочисленных

<sup>36</sup> Dhavan R. India Needs a Proper Refugee Law, Not a CAA Suffused With Discriminatory Intent // The Wire. 20.12.2019. URL: <https://thewire.in/law/india-needs-a-proper-refugee-law-not-a-caa-suffused-with-discriminatory-intent> (дата обращения: 05.10.2020).

<sup>37</sup> UN human rights experts urge India to release anti-CAA protesters // Aljazeera. 26.06.2020. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2020/6/26/un-human-rights-experts-urge-india-to-release-anti-caa-protesters> (дата обращения: 05.10.2020).

петиций, поданных мусульманскими группами, оппозиционными партиями и активистами, оспаривающими соответствие поправок конституции<sup>38</sup>. Стало очевидно, что проблема приобрела международный, а не только общенациональный характер.

В ситуацию вокруг принятой поправки вмешалась и Организация исламского сотрудничества (ОИС). Основной целью организации является поддержка исламской солидарности, а также обеспечение стабильного развития стран-участниц на международной арене. ОИС заинтересована в налаживании отношений с теми странами, в которых проживают мусульманские меньшинства. В 2019 г. министр иностранных дел Индии Сушма Сварадж выступала на конференции ОИС по приглашению министра иностранных дел ОАЭ для обсуждения напряженной обстановки в Джамму и Кашмире. Участие главы МИД Индии стало первым случаем, когда на заседание ОИС был приглашен представитель немусульманской страны<sup>39</sup>.

Стоит отметить, что Бангладеш, Пакистан и Афганистан, которые упоминаются в поправке 2019 г., входят в ОИС. В связи с тем, что последователи ислама представляют значительное религиозное меньшинство в Индии, данная организация пристально наблюдает за ситуацией, которая складывается вокруг нового закона. Страны ОИС призывают Нью-Дели сохранить права мусульман, которые прописаны в уставе ООН, и обратить внимание на возможные последствия в виде напряженной обстановки, к которой может привести такая поправка<sup>40</sup>.

Отношения со странами, упомянутыми в поправке, заметно испортились. В декабре 2019 г. министр иностранных дел и министр внутренних дел Бангладеш отменили свои визиты в Индию. Хотя власти Бангладеш признали, что NRC и САА являются внутренним делом Индии, правительство страны все равно высказало опасения,

<sup>38</sup> Kuchay B. India defends CAA after UN rights chief approaches Supreme Court // Aljazeera. 05.03.2020. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2020/3/5/india-defends-caa-after-un-rights-chief-approaches-supreme-court> (дата обращения: 05.10.2020).

<sup>39</sup> Индия впервые примет участие в заседании Организации исламского сотрудничества (ОИС) // All India Radio. 24.02.2020. URL: <http://airworldservice.org/russian/archives/29658> (дата обращения: 24.04.2021).

<sup>40</sup> OIC expresses concern over CAA; says 'closely' following developments // The Economic Times. 23.12.2019. URL: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/oic-expresses-concern-over-caa-says-closely-following-developments/articleshow/72931689.cms> (дата обращения: 03.10.2020).

что в результате применения новых правовых механизмов со стороны Индии, будет запущен процесс обратной иммиграции тех, кто бежал в Индию во время войны 1971 г. Тем самым Дакка продемонстрировала свое несогласие с САА, 2019<sup>41</sup>.

В Афганистане, который является для Индии стратегически важным партнером, также прошли протесты против поправки к индийскому закону о гражданстве<sup>42</sup>. А премьер-министр Пакистана Имран Хан выразил обеспокоенность, что миллионы мусульман покинут Индию из-за ситуации в Кашмире, особенно на фоне отмены статьи 370 Конституции Индии и принятия поправки к закону о гражданстве. Выступая на форуме по делам беженцев в Женеве, он призвал мир вмешаться в эту спорную ситуацию<sup>43</sup>.

Таким образом, закон, относящийся к внутренней политике Индии, привел к росту напряженности в отношениях между странами региона. Можно говорить о негативном влиянии закона на внешнюю политику страны. Поправка 2019 г. негативно повлияла на отношения Индии с Афганистаном, Пакистаном и Бангладеш. Помимо этого, принятие поправки осложнило взаимодействие с рядом международных организаций, прежде всего Организацией исламского сотрудничества и специализированными органами ООН, которые продолжают внимательно следить за развитием ситуации.

## Выводы

Поправка 2019 года нарушает положения конституции Индии, которые гарантируют равенство перед законом и защиту от любой дискриминации на основе религии, расы, касты, пола, места рождения.

Если идея этой поправки заключалась в ограждении приграничных штатов Индии от конфликтов с нелегальными мигрантами-мусульманами, то эта задумка не удалась: внутри страны все равно

<sup>41</sup> Shreya Upadhyay. Regional Fallout of India's Citizenship Amendment Act // South Asian Voices. 31.01.2020. URL: <https://southasianvoices.org/regional-fallout-of-indias-citizenship-amendment-act/> (дата обращения: 19.04.2021).

<sup>42</sup> Christophe Jaffrelot, Haider Abbas Rizvi. Muslim countries with which India had increasingly good relations have become less friendly // The Indian Express. 22.04.2020. URL: <https://indianexpress.com/article/opinion/strap-muslim-countries-with-which-india-had-increasingly-good-relations-have-become-less-friendly-6373721/> (дата обращения: 24.04.2021).

<sup>43</sup> How leaders in Pakistan, Bangladesh and Afghanistan have reacted to CAA // The News Minute. 21.01.2020. URL: <https://www.thenewsminute.com/article/how-leaders-pakistan-bangladesh-and-afghanistan-have-reacted-caa-116536> (дата обращения: 24.04.2021).

возник конфликт и произошла дестабилизация социально-политической обстановки.

В связи с нарастанием миграционных потоков после 1947 г., каждое новое правительство Индии пыталось постепенно ввести поправки, которые ограничивали бы круг лиц, имеющих право на переход из статуса нелегального мигранта в положение полноправного гражданина, так как демографическая ситуация в стране стремительно ухудшалась. Но чем больше правительство делало упор на религиозные различия в вопросе получения гражданства, тем острее население реагировало на такие изменения. Довольно четко прослеживается связь между разными инициативами правительства – САА, NPR и NRC: собрать демографические и биометрические данные, провести селекцию населения в соответствии с новой поправкой и в конечном итоге составить реестр граждан. Часть населения Индии, которая не войдет в Национальный реестр граждан, останется просто без гражданства, в маргинальном положении.

Еще одной задачей правительства, вероятно, является снижение числа мигрантов-мусульман, часть которых оппозиционно настроена по отношению к БДП.

Основные причины для протестов у каждого региона Индии свои. Северо-восток протестует против нарушения условий Ассамского соглашения. Южные штаты хотят продолжить использовать дешевую рабочую силу в лице бангладешских иммигрантов, так как оплата труда местных работников несоизмеримо выше. Трудовые мигранты из бедных штатов севера Индии тоже выступают против поправки, так как, скорее всего, у них возникнут сложности с документацией, а значит, и с попаданием в Национальный реестр граждан Индии.

Поправка 2019 г. вызвала негативную реакцию не только в самой Индии, но и в Южно-Азиатском регионе. Отношения с Бангладеш, Афганистаном и особенно с Пакистаном приобрели более напряженный характер. Если до 2019 г. Организация исламского сотрудничества воспринимала Индию как потенциального партнера и постепенно увеличивала взаимодействие по проблемам религиозных меньшинств, то с поправкой 2019 г. это взаимодействие осложнилось. Авторитет Индии в условиях критики со стороны ряда мусульманских государств и представителей международных организаций оказался подорван.

## **Часть IV**

# **ВЗАИМОСВЯЗЬ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ**

---

## ОТМЕНА СТАТЬИ 370 КОНСТИТУЦИИ И ПОПРАВКИ К ЗАКОНУ О ГРАЖДАНСТВЕ: ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ИНДИИ

**А. И. Захаров**

Центр индийских исследований Института востоковедения РАН  
azakharov@ivran.ru

**Резюме.** Решения правительства Индии — отмена особого статуса штата Джамму и Кашмир и поправка к закону о гражданстве, принятые в 2019 г. с интервалом в 4 месяца, вызвали резонанс как в Южной Азии, так и в международном сообществе. В обоих случаях индийской дипломатии пришлось иметь дело со значительными вызовами в виде критики нарушений прав человека, осуждающих заявлений со стороны отдельных политиков ряда государств мира, международных организаций и НПО. В статье предпринята попытка проследить взаимосвязь внутривнутриполитических шагов с внешней политикой страны и определить последствия принятых решений для отношений с рядом зарубежных государств и положения Индии в международных организациях. Анализ рассмотренных кейсов позволил выделить три основных подхода, определяющих реакцию внешних акторов на внутривнутриполитические решения правительства Индии: геополитический, идеологический (ценностный), уклончивый. В ответ на критику извне Нью-Дели выработал юридический и дипломатический инструментарий, позволяющий ограждать свою внутреннюю повестку от международного внимания. Автор приходит к выводу, что традиционная осторожная политика Нью-Дели по невмешательству в дела других стран в ближайшие годы может претерпеть изменения. Оказавшись под более сильным внешним давлением из-за националистического курса кабинета Н. Моды, особенно со стороны западных демократий, индийская дипломатия может более активно реагировать на кризисные явления в этих обществах, испытывающих в последние годы рост поляризации.

**Ключевые слова:** Конституция Индии, Джамму и Кашмир, Бхаратия джаната парти, Нарендра Моды, Индия, Пакистан, США

## THE ABROGATION OF ARTICLE 370 AND ADOPTION OF CITIZENSHIP AMENDMENT ACT: THE IMPLICATIONS FOR INDIA'S FOREIGN POLICY

**A. I. Zakharov**

Centre for Indian Studies, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences  
azakharov@ivran.ru

**Summary.** The decisions of Indian government — the abolition of the Jammu and Kashmir special autonomy and Citizenship Amendment Act (CAA), both implement-

ed in 2019 with an interval of 4 months, caused a resonance in South Asia and in the international community. In both cases, Indian diplomacy had to deal with significant challenges in the form of criticism of human rights violations, condemning statements by individual politicians from a number of world countries, international organizations and NGOs. The article attempts to trace the connection between domestic political steps and the India's foreign policy and determine the consequences of the decisions made for relations with foreign states and India's positions in international organizations. The analysis of the considered cases made it possible to single out three main approaches — geopolitical, ideological (value-based), evasive — that determine external actors' reaction to the domestic political decisions of the Indian government. In response to criticism from outside, New Delhi has developed legal and diplomatic tools to shield its domestic agenda from international attention. The author concludes that New Delhi's traditional cautious policy of non-interference in internal affairs of other countries may undergo changes in the coming years. Finding itself under stronger external pressure, especially from Western democracies, due to the nationalist course of the Modi cabinet, Indian diplomacy can resort to a more assertive policy in response to civil disturbances and other social crisis manifestations in these societies, which have experienced an increase in polarization in recent years.

**Key words:** Constitution of India, Jammu and Kashmir, Bharatiya Janata Party, Narendra Modi, India, Pakistan, USA

По итогам всеобщих выборов 2019 г. Бхаратия Джаната парти (БДП) удалось получить подавляющее большинство в нижней палате парламента. Безоговорочная победа на выборах открыла путь для продолжения политики экономических реформ, пусть даже не всегда популярных, но необходимых для дальнейшего развития Индии.

Однако в начале второго срока управления страной БДП сместила акценты с экономической повестки на наведение порядка в области иммиграционной политики, обеспечении безопасности и большей интеграции между регионами страны. Побочным эффектом смещения приоритетов стало увеличение поляризации индийского общества.

Парадоксальным образом начало своего второго срока нахождения у власти премьер-министр Индии и его партия могли считать для себя успешным. Дело не только в магии харизмы Нарендры Моды, завораживающего население Индии в моменты его регулярных обращений к нации. Просто индийский лидер и его партия сделали то, что обычно ожидают от политиков: выполнили обещания своему ключевому, националистическому, электорату.

Еще накануне парламентских выборов представители Бхаратия Джаната партии сделали несколько громких заявлений, которые вкуче с предвыборной программой обозначили контуры будущей политики партии. Мало кто тогда мог предположить, что традиционная для индусских националистов риторика воплотится в жизнь в кратчайшие сроки. По всей видимости, подавляющее политическое доминирование было расценено правящей партией как наиболее удачный момент в истории для проведения резонансных решений<sup>1</sup>.

5 августа 2019 г., спустя всего два месяца после переизбрания, индийское правительство огласило решение об отмене особого статуса территорий Джамму и Кашмира, что лишило их политической автономии и дало возможность всем жителям Индии приобретать земли региона. Подобный шаг был преподнесен населению и мировому сообществу как решение, движимое внутривнутриполитическими соображениями. Предполагалось, что принятая мера поспособствует укреплению безопасности в новых административных единицах. По задумке, статус союзных территорий для Джамму и Кашмира и Ладакха создает основу для большего контроля и эффективного управления со стороны Центра, открывая путь для их социально-экономического развития.

Механизм принятого решения, безусловно, взволновал, если не возмутил, мусульманское население Кашмира, создав тем самым почву для дальнейшего роста сепаратистских настроений. Претворение этого решения в жизнь потребовало превентивных действий силового характера для подавления недовольства: введение дополнительного воинского контингента, арест местных оппозиционных политиков, установление комендантского часа с закрытием школ, отключением Интернета и мобильной связи.

Принятые парламентом изменения в конституцию вступили в силу 31 октября 2019 г., а уже в начале ноября была опубликована новая политическая карта Индии с двумя новыми союзными территориями: Джамму и Кашмиром и Ладакхом. Тем не менее это не привело к полному снятию ограничений, установленных в беспокойной Кашмирской долине. Даже по прошествии 9 месяцев с момента

<sup>1</sup> Подробнее см.: Захаров А. Второй срок правительства Моди: от интеграции Кашмира к «самодостаточной Индии» // РСМД. 25.05.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vtoroy-srok-pravitelstva-narendry-modi-ot-integratsii-kashmira-k-samodostatochnoy-indii/> (дата обращения 10.06.2021).

введения комендантского часа в регионе жизнь в нем по-прежнему находилась в «режиме удержания»: ведущие кашмирские политики находились под домашним арестом; интернет-связь была восстановлена лишь частично, но работала нестабильно и на крайне низких скоростях; инвестиции в регион не поступали; прием на государственную службу был приостановлен<sup>2</sup>.

Все эти меры объяснялись соображениями безопасности: сепаратистской активностью местного населения и попытками физического проникновения и информационного воздействия со стороны базирующихся на территории Пакистана террористических группировок. Однако не обошлось без некоторых перегибов: под положения закона о предотвращении противоправной деятельности (Unlawful Activities Prevention Act, UAPA), по сути – антитеррористического закона, попадали местные кашмирские журналисты, получившие протоколы о правонарушении за «враждебную» активность в социальных сетях<sup>3</sup>.

Решение Нью-Дели в отношении Кашмира – исторически нестабильного региона, где в последние десятилетия разворачивались территориальные споры с Пакистаном и Китаем, – не могло не вызвать негодования со стороны этих соседних стран, а увеличение региональной напряженности в связи с мобилизацией войск и ограничениями прав местного населения вполне ожидаемо привлекли внимание мирового сообщества.

### **Факторы напряжения и нестабильности в Кашмире**

Еще до отмены особого административно-территориального статуса штата Джамму и Кашмир геополитическая обстановка в регионе оставалась взрывоопасной. Сохранение напряженности объясняется как исторически сложившимися факторами, так и особенностями современной ситуации вокруг Кашмира.

<sup>2</sup> Shah K. Internet restrictions to detention of politicians: 5 August continues in Kashmir // Observer Research Foundation. 04.05.2020, available at: URL: <https://www.orfonline.org/expert-speak/internet-restrictions-detention-politicians-5-august-continues-kashmir-65626/> (accessed: 12.06.2021).

<sup>3</sup> Masoodi N. FIR Against Another Jammu and Kashmir Journalist, 3rd In 2 Days, For Social Media Post, NDTV, April 20, 2020, available at: URL: <https://www.ndtv.com/india-news/jammu-and-kashmir-journalists-booked-fir-against-another-j-k-journalist-3rd-in-2-days-for-social-med-2216174> (accessed: 15.06.2021).

С момента раздела Британской Индии Кашмир превратился в спорный регион, ставший местом четырех, или «трех с половиной», войн между Индией и Пакистаном: 1947–1948, 1965, 1971 и 1999 гг. В остальные периоды в регионе не утихали перестрелки, происходили террористические акты, захват заложников и вооруженные столкновения<sup>4</sup>. Ситуация усугубилась с получением Индией и Пакистаном ядерного статуса, что значительно повысило ставки вооруженных столкновений на спорной границе. Осложняет решение кашмирской проблемы и роль Китая в регионе, который владеет частью оспариваемых Индией территорий в Ладакхе (ранее входившим в состав княжества Джамму и Кашмир) в результате индо-китайской войны 1962 года, а также «временной передачей» Пакистаном Китаю части территорий Кашмира и установление границы между государствами к западу от Каракорумского перевала в 1963 г. Фактически спор вокруг Кашмира превратился для Индии в комбинацию двух конфликтов и соединение двух враждебных фронтов — пакистанского и китайского<sup>5</sup>.

За несколько месяцев до принятия исторического решения о статусе Кашмира в регионе наблюдался очередной скачок напряжения. 14 февраля 2019 г. в округе Пулвама индийской части Кашмира произошел террористический акт, унесший жизни более 40 полицейских и обостривший до предела обстановку на Линии контроля. Ответственность за теракт взяла на себя террористическая группировка «Джаиш-е-Мухаммад». Спустя почти 2 недели Нью-Дели решил нанести авиаудары по учебным лагерям террористов, в том числе в пакистанском городе Балакот, назвав свой ответный шаг «невоенным предупреждающим действием»<sup>6</sup>. Пакистан нанес авиаудары по военным объектам на индийской территории Кашмира, а также в результате воздушного боя сбил индийский истребитель МиГ-21 и арестовал индийского пилота, оказавшегося после катапультирования на пакистанской территории. Резко накалившийся конфликт довольно быстро остыл, а каждая

<sup>4</sup> Подробнее см.: Белокрыцкий В. Я., Москаленко В. Н., Шаумян Т. Л. Южная Азия в мировой политике. М.: Международные отношения, 2003. С. 156–176. В. Н.

<sup>5</sup> Там же. С. 169–170.

<sup>6</sup> Statement by Foreign Secretary on 26 February 2019 on the Strike on JeM training camp at Balakot, Ministry of External Affairs, February 26, 2019, available at: URL: [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/31089/Statement\\_by\\_Foreign\\_Secretary\\_on\\_26\\_February\\_2019\\_on\\_the\\_Strike\\_on\\_JeM\\_training\\_camp\\_at\\_Balakot](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/31089/Statement_by_Foreign_Secretary_on_26_February_2019_on_the_Strike_on_JeM_training_camp_at_Balakot) (accessed: 31.05.2021).

из сторон представила себя победителем произошедшего столкновения.

На протяжении 2019 года наметилась новая фаза кризиса в Афганистане с перспективой вывода из страны войск США и усилением позиций Движения Талибан. В Индии, однако, рост влияния талибов в Афганистане и регионе в целом рассматривается как усиление пакистанских позиций и угроза безопасности Кашмира.

По мере достижения договорённостей в рамках прямых переговоров США — Талибан возросла региональная роль Пакистана как важного посредника между Вашингтоном и террористической группировкой, что предопределило усиление двусторонних контактов и смягчение официальной американской риторики. Более того, в ходе встречи с премьер-министром Имраном Ханом в июле 2019 г. президент США Дональд Трамп сделал провокационные заявления, рассказав о «просьбе Нарендры Моди стать медиатором» в конфликте Индии и Пакистана и выразил готовность выступить в этом качестве для урегулирования давнего конфликта по поводу принадлежности территорий Кашмира<sup>7</sup>. Очевидно, что подобная ссылка (вероятнее всего, ложная) на просьбу индийского премьер-министра выступить посредником, как и само упоминание проблемы Кашмира, вызвали серьёзное недовольство в Нью-Дели.

Таким образом, на фоне клубка исторических противоречий и сложной обстановки в Кашмире на современном этапе решение правительства Н. Моди априори не могло не вызвать резонанс как на южноазиатском субконтиненте, так и в мире. Отмена особого статуса штата Джамму и Кашмир привела к тому, чего Нью-Дели исторически старался избежать: вынесла кашмирский вопрос в международную плоскость.

### **Международная реакция и индийская внешняя политика**

Вполне предсказуемой оказалась негативная реакция Пакистана и Китая, каждый из которых претендует на индийские территории в регионе. На двустороннем уровне Исламабад принял ряд дипломатических мер: выслал из страны посла Индии, ограничил

<sup>7</sup> Dutt B. Trump's ignorance was on full display in his meeting with Imran Khan, Washington Post, July 22, 2019, available at: URL: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/07/23/trumps-ignorance-was-full-display-his-meeting-with-imran-khan/> (accessed: 15.06.2021).

двустороннюю торговлю и прервал железнодорожное и автобусное сообщение между странами. Министр иностранных дел Шах Махмуд Куреши совершил экстренный визит в КНР для консультаций по вопросу Кашмира. Пекин поддержал позицию Пакистана, выразив серьёзную озабоченность «односторонним изменением статус-кво» в Кашмире, и пообещал содействие в Совбезе ООН.

Поддержка Пакистана со стороны Китая носила в большей степени формальный характер. Пекин не был заинтересован в ухудшении отношений с Индией из-за нежелания рушить сложившуюся позитивную повестку, собственной сосредоточенности на протестах в Гонконге и серьёзных торговых противоречий с США.

Россия первой из стран — членов СБ ООН поддержала решение Индии, назвав его соответствующим Конституции страны. Тем самым Россия выразила солидарность с официальным заявлением Нью-Дели, назвавшим изменения в Джамму и Кашмире «внутренним делом» Индии. Общность Москвы и Нью-Дели по направлению, которое можно охарактеризовать как невмешательство во внутриполитические проблемы, является одним из значимых пунктов российско-индийского сотрудничества, укрепляющим его политическую составляющую. Российская позиция выглядела выигрышно на фоне неоднозначных оценок, доносившихся из других стран, где официальные призывы к Индии и Пакистану о сохранении сдержанности и спокойствия сочетались с высказыванием ряда озабоченностей, прежде всего — недемократическим характером принятого Нью-Дели решения и ситуацией с правами человека в регионе.

Рост внимания к теме Кашмира и появление критики извне поставили перед индийской дипломатией две важные задачи: объяснить мотивы принятия решения об отмене статьи 370 Конституции и смягчить его последствия.

11 августа 2019 г. с официальным визитом в КНР прибыл министр иностранных дел Индии Субраманьям Джайшанкар, который заверил китайских официальных лиц в отсутствии у Индии дополнительных территориальных претензий. Очевидно, что ни в Нью-Дели, ни в Пекине не хотели приносить в жертву намеченную на октябрь того же года встречу Нарендры Моди и Си Цзиньпина, с которой обе стороны связывали большие надежды. В ходе визита индийского министра стороны даже подписали ряд согла-

шений<sup>8</sup>, хотя все они, в большей степени, имели лишь протокольное значение. Несмотря на сам факт встреч на высшем уровне и обсуждение ситуации в Кашмире, в отношениях стран усилилось недоверие, а «уханьский дух», установленный лидерами государств во время их «неформального саммита» в 2018 г., оказался подорван.

Уже 16 августа Пекин организовал специальную встречу Совета Безопасности ООН, впервые с 1965 г. посвященную исключительно проблеме Кашмира<sup>9</sup>. И хотя консультации носили закрытый характер и не имели значительных итогов, сам факт их проведения оставил для Нью-Дели неприятный осадок, поскольку никто из остальных постоянных членов СБ ООН не заблокировал китайскую инициативу.

Убеждение основных зарубежных партнеров в том, что изменения в Конституции — «внутреннее дело» Индии, стало одним из основных направлений на повестке международных встреч премьер-министра Н. Моди, главы МИД С. Джайшанкара и других высокопоставленных индийских дипломатов в период с августа по ноябрь 2019 г. После некоторого периода сумятицы мантра о законности внесения поправок в индийскую Конституцию вошла в обиход многих дипломатических ведомств.

Одной из инициатив Нью-Дели стали регулярные приглашения иностранных послов посетить Джамму и Кашмир для собственной оценки ситуации в регионе. Многие главы дипмиссий воспользовались этой возможностью, чтобы составить представление о положении местных жителей и обстановке с точки зрения безопасности. Посол России в Индии Н.Р. Кудашев, однако, отказался от приглашения, отметив, что не видит причин для поездки в Кашмир. «Это внутренний вопрос, относящийся к Конституции Индии... Это не проблема для России. Те, кто полагают, что это проблема, те, кто озабочен ситуацией в Кашмире, те, кто сомневаются в индийской политике в Кашмире, могут направиться [в регион] и сами посмотреть [на обстановку]»<sup>10</sup>, — заявил он.

<sup>8</sup> List of MoUs signed during visit of External Affairs Minister to China, Ministry of External Affairs, August 12, 2019, available at: URL: <https://mea.gov.in/outgoing-visit-detail.htm?31725/List-of-MoUs-signed+during+visit+of+External+Affairs+Minister+to+China> (accessed: 05.06.2021).

<sup>9</sup> UN Security Council discusses Kashmir, China urges India and Pakistan to ease tensions, UN News, available at: URL: <https://news.un.org/en/story/2019/08/1044401> (accessed: 10.06.2021).

<sup>10</sup> Chaudhury D.R. Russian support to India on Kashmir is rooted in history // The Economic Times. 26.01.2020, available at: URL: [https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/russian-support-to-india-on-kashmir-is-rooted-in-history/articleshow/73411150.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=cppst](https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/russian-support-to-india-on-kashmir-is-rooted-in-history/articleshow/73411150.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst) (accessed: 20.05.2021).

Несмотря на все усилия Нью-Дели, окончательно тема Кашмира не утихла. В начале ноября 2019 г. канцлер ФРГ Ангела Меркель во время визита в Индию неожиданно заявила, что для местного населения обстановка в Кашмире — «неблагоприятная и нестабильная»<sup>11</sup>.

Значительное внимание к положению в регионе и действиям индийских властей уделила Турция, которая оказала дипломатическую поддержку Пакистану. Президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган поднимал тему Кашмира несколько раз. Во время своих выступлений на Генеральной Ассамблее ООН в сентябре 2019 и 2020 гг. он критиковал мировое сообщество за отсутствие достаточной реакции на кашмирский конфликт и называл его «по-прежнему острейшей проблемой». Во время выступления в парламенте Пакистана в феврале 2020 г. Эрдоган пообещал, что Турция продолжит высказываться против притеснений в индийской части Кашмира<sup>12</sup>.

США внимательно следили за развитием ситуации вокруг отмены автономии Джамму и Кашмира и ограничениями в отношении местного населения и политических деятелей на разных уровнях политической системы. Как заявила и. о. помощника госсекретаря по делам Южной и Центральной Азии Элис Уэллс, Госдепартамент США в целом поддержал логику решения в виде искоренения коррупции и продвижения экономического развития в Кашмире. Однако одновременно с этим она отметила озабоченность ситуацией в Кашмирской долине, выступив с защитой прав местных жителей на мирные протесты и призвав Нью-Дели снять ограничения в регионе<sup>13</sup>.

Спустя многие годы кашмирский вопрос и проблема прав человека, прежде всего положение религиозных меньшинств, вернулись на обсуждение американского Конгресса. Стоит заметить, что с критическими заявлениями выступили в основном представители Демократической партии. Например, сенаторы Берни Сандерс

<sup>11</sup> Current situation in Kashmir not good and not sustainable, says Angela Merkel // The Hindu, 01.11.2019, available at: URL: <https://www.thehindu.com/news/national/german-chancellor-angela-merkel-on-jammu-and-kashmir/article29856547.ece> (accessed: 07.06.2021).

<sup>12</sup> No difference between Gallipoli and occupied Kashmir: Erdogan stands by Pakistan in Parliament speech // The Dawn, available at: URL: <https://www.dawn.com/news/1534429> (accessed: 14.06.2021).

<sup>13</sup> Statement of Alice G. Wells, Acting Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asia, before the House Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Human Rights in South Asia: Views from the State Department and the Region, Panel I, 116th Congress (2019–2020), GPO, Washington, DC.

и Элизабет Уоррен осудили коммуникационную блокаду и подавление прав человека в Кашмире<sup>14</sup>.

В ноябре и декабре 2019 г. на рассмотрение Конгресса США были внесены две резолюции — в обоих случаях представителями левого, «прогрессивистского», крыла Демократической партии. Резолюция H. Res. 724 за авторством Рашиды Тлаиб была более радикальной по своему содержанию: в ней не только упоминались нарушения прав человека в Кашмире, но и поддерживалось право кашмирцев на самоопределение<sup>15</sup>. В результате документ не получил поддержку со стороны других американских законодателей. Резолюция H. Res. 745, предложенная Прамилой Джаяпал, была написана в более сдержанных тонах: в ней осуждалось подавление инакомыслия и принятия мер вроде массовых задержаний и запрета на использование средств коммуникации. В то же время в тексте документа признавались вызовы безопасности в Кашмире, в том числе «поддерживаемый на государственном уровне трансграничный терроризм»<sup>16</sup>. Данную резолюцию поддержали 68 конгрессменов — как демократы, так и республиканцы.

Критика со стороны Конгресса США не прошла мимо Нью-Дели. В ходе своего визита в Вашингтон в декабре 2019 г. С. Джайшанкар отменил запланированную встречу с представителями Комитета Палаты представителей по международным делам из-за отказа американской стороны исключить участие в переговорах П. Джаяпал. Сама конгрессвумен индийского происхождения по этому поводу написала в социальных сетях, что «индийское правительство не готово выслушивать критику». Ее поддержала сенатор-демократ Камала Харрис (также имеющая индийские корни), подчеркнувшая, что «ни одно государство не имеет права вмешиваться в работу Конгресса США».

Тема Кашмира звучала из уст американских политиков и спустя год после конституционной поправки, изменившей статус территорий Джамму и Кашмира. Сенатор Джозеф Байден в рам-

<sup>14</sup> См. Jahnvi Sodhi, «The Article 370 Amendments on Jammu and Kashmir: Explaining the Global Silence», ORF Occasional Paper No. 318, May 2021, Observer Research Foundation. P. 6.

<sup>15</sup> См.: H. Res. 724 Condemning the human rights violations taking place in Jammu and Kashmir and supporting Kashmiri self-determination, 116th Congress, 1st Session, GPO, Washington, DC.

<sup>16</sup> H. Res. 745 Urging the Republic of India to end the restrictions on communications and mass detentions in Jammu and Kashmir as swiftly as possible and preserve religious freedom for all residents. 116th Congress, 1st Session, GPO, Washington, DC.

ках своей избирательной кампании стремился получить голоса мусульман-американцев и в одном из манифестов указал, что правительству Индии следует принять все необходимые меры по восстановлению прав жителей Кашмира, а ограничения свободы самовыражения, предотвращение мирных протестов и отключение Интернета «ослабляют демократию»<sup>17</sup>. Комитет по международным делам Конгресса США направил открытое письмо главе МИД Индии с озабоченностями об отсутствии нормализации обстановки в Кашмире, вопреки обещаниям правительства.

### Изменения в иммиграционной политике Индии

Одним из наиболее резонансных предвыборных заявлений одного из лидеров БДП Амита Шаха, занявшего в мае 2019 года пост министра внутренних дел, стало обещание избавить Индию от «термитов»<sup>18</sup>, нелегальных иммигрантов-мусульман из Бангладеш, «заполонивших» индийские северо-восточные штаты. Частично этот план нашел отражение в принятых в декабре 2019 г. парламентом Индии поправках к закону о гражданстве (Citizenship Amendment Act, CAA), которые облегчили получение индийского гражданства всеми прибывшими<sup>19</sup> в Индию до 2015 г. из Афганистана, Пакистана и Бангладеш, кроме мусульман. Правительство преподнесло данный шаг в качестве поддержки мигрантов, вынужденно сбежавших из соседних стран от религиозного преследования. Однако в сочетании с другими инициативами БДП принятие закона интерпретировалось не только как попытка предоставить убежище, но еще и как шаг по избавлению от «лишних» нарушителей границ.

Не совсем на руку правительству сыграло объявление итогов национального реестра граждан (National Register of Citizens, NRC), составленного в штате Ассам. Согласно его результатам, около 2 млн человек (6,5% от общего числа населения штата), представители разных религий, попали в категорию неграждан, не сумев

<sup>17</sup> Joe Biden's Agenda for Muslim-American Communities. URL: <https://joebiden.com/muslimamerica/> (accessed: 12.06.2021).

<sup>18</sup> Illegal immigrants are like termites, will throw them out if BJP comes back to power: Amit Shah // India Today. 11.04.2019, available at: URL: <https://www.indiatoday.in/elections/lok-sabha-2019/story/bjp-amit-shah-hindu-refugees-mamata-bannerjee-1499691-2019-04-11> (accessed: 20.05.2021).

<sup>19</sup> Новое правило получения гражданства распространялось на индусов, сикхов, буддистов, христиан, парсов, джайнов.

доказать свою принадлежность к Индии. Ассам не случайно был выбран первым регионом — такой реестр в штате уже создавался в 1951 г. для определения постоянных жителей на фоне массовой иммиграции из Восточного Пакистана (ныне Бангладеш). Количество иммигрантов в штате значительно возросло после индо-пакистанской войны 1971 г., что привело к формированию общественных движений, выступавших за их выявление и депортацию. Верховный суд Индии издал указ об обновлении реестра граждан в Ассаме в 2013 г. И хотя его итоги продемонстрировали несовершенство и настроили против этой идеи и население, и местные власти других индийских регионов, это не изменило намерение правительства создать аналогичный реестр для всей страны, о чем министр внутренних дел А. Шах объявил в ноябре 2019 г.

Законодательной основой для всеиндийского NRC служили поправки все к тому же закону о гражданстве 1955 года, принятые кабинетом БДП под руководством Атала Бихари Ваджпаи в 2003 г. В этом смысле иммиграционные инициативы правительства Н. Модии стали продолжением партийного наследия предшественников.

Принятие парламентом новых поправок к закону о гражданстве спровоцировало протесты по всей Индии, в которых приняли участие не только последователи ислама. Протестную волну на местном уровне возглавили Западная Бенгалия и Керала, где у власти находились оппозиционные силы. Серия «чисток» в делийских университетах со стороны полиции добавила к протестующим студентов со всей Индии.

Пожалуй, апогеем протестов в разных регионах Индии стали межконфессиональные столкновения в Дели в конце февраля 2020 г. между протестующими против поправок к закону о гражданстве, преимущественно мусульманами, и представителями индусских националистических организаций, которые, по официальным данным, унесли жизни более 50 человек.

### **Вопрос о правах религиозных меньшинств выходит на мировой уровень**

Примечательно, что ожесточенные столкновения в Дели совпали по времени с нахождением с официальным визитом в Индии президента США Дональда Трампа, который во время пресс-конфе-

ренции отказался от комментирования происходивших в столичном регионе событий. Во-первых, Д. Трамп в целом довольно холодно относился к теме прав человека и, как правило, не высказывался по этому поводу. Во-вторых, его молчание было вызвано прагматичными соображениями: нежеланием срывать заключенные в ходе визита оборонные контракты и осложнять и без того трудные переговоры по торговому соглашению.

Однако многие американские политики, преимущественно представители левого крыла Демократической партии, высказали озабоченность в связи с произошедшими Дели столкновениями и выступили с критикой молчания президента США. Конгрессвумен Рашида Тлаиб заявила, что «насилие в отношении мусульман в Дели» должно было быть главной темой визита президента Трампа, а ее коллега Прамила Джаяпал отметила, что «демократии не должны быть терпимы к разделению и дискриминации, или продвигать законы, подрывающие свободу вероисповедания». Сенатор Элизабет Уоррен, являвшаяся одним из кандидатов в президенты США от демократов, высказалась следующим образом: «Нам важно усиливать отношения с такими демократическими партнерами, как Индия. Однако мы должны иметь возможность говорить искренне о наших ценностях, включая свободу вероисповедания и свободу самовыражения, а жестокость в отношении мирных протестующих никогда не приемлема»<sup>20</sup>.

Нью-Дели категорически отверг обвинения со стороны американских законодателей. Комментируя заявления американских конгрессменов, официальный представитель МИД Индии Равиш Кумар подчеркнул, что они «не имеют под собой фактологической основы», «вводят в заблуждение» и «направлены на политизацию вопроса»<sup>21</sup>.

Особую роль в критике поправки к закону о гражданстве сыграла Комиссия США по международной религиозной свободе (USCIRF)<sup>22</sup>,

<sup>20</sup> Lakshman S. U.S. lawmakers take note of Delhi violence // The Hindu. 27.02.2020, available at: URL: <https://www.thehindu.com/news/international/us-lawmakers-take-note-of-delhi-violence/article30926273.ece> (accessed: 17.06.2021).

<sup>21</sup> Haidar S., Lakshman S. International criticism 'misleading and inaccurate', says India // The Hindu. 27.02.27, 2020, available at: URL: <https://www.thehindu.com/news/cities/Delhi/delhi-violence-international-criticism-misleading-and-inaccurate-says-india/article30929288.ece> (accessed: 17.06.2021).

<sup>22</sup> Учреждена американским законом о международной религиозной свободе 1998 года. Комиссия состоит из представителей Демократической и Республиканской партий, выносит рекомендации госсекретарю США по поводу ситуации с соблюдением свободы вероисповедания в мире и ежегодно составляет список государств, вызывающих озабоченность своей политикой по этому вопросу.

которая рекомендовала правительству США «рассмотреть вопрос о санкциях против министра внутренних дел Индии Амита Шаха и других высокопоставленных должностных лиц»<sup>23</sup>. В своем докладе за 2020 год комиссия отметила «резкое ухудшение ситуации» со свободой вероисповедания в Индии и отметила, что «правительство допустило насилие в отношении меньшинств... продолжавшееся безнаказанно, а также допустило разжигание ненависти и подстрекательство к насилию»<sup>24</sup>. В отчете также подробно рассматриваются возможные меры против индийских правительственных структур и должностных лиц, ответственных за нарушения свободы вероисповедания, и предлагается, помимо точечных санкций, обозначить Индию как страну, «вызывающую особую озабоченность»<sup>25</sup>.

Противоречивые положения САА и столкновения в Дели вызвали недовольство ряда мусульманских стран. Вслед за критикой по поводу действий в Кашмире Турция и Малайзия открыто осудили Индию за «нарушения прав мусульман». Президент Турции Эрдоган резко высказался по поводу событий в Дели, заявив, что «Индия превратилась в страну, где широко распространены кровавые расправы... над мусульманами... со стороны индусов»<sup>26</sup>.

Поправки к закону о гражданстве осложнили отношения Индии с Бангладеш. Главы МИД и МВД страны отменили свои визиты в Индию, а премьер-министр Шейх Хасина назвала поправки «необязательными». Не остался в стороне от критики и Иран: Верховный лидер аятолла Хаменеи и министр иностранных дел Джавад Зариф призвали индийское правительство «остановить расправу над мусульманами» и «обеспечить благосостояние всех индийцев»<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> USCIRF Raises Serious Concerns and Eyes Sanctions Recommendations for Citizenship (Amendment) Bill in India, Which Passed Lower House Today, available at: URL: <https://www.uscifr.gov/news-room/releases-statements/uscifr-raises-serious-concerns-and-eyes-sanctions-recommendations> (accessed: 26.03.2021).

<sup>24</sup> U.S. Commission on International Religious Freedom Annual Report 2020. Washington, D.C., April 2020. P. 20.

<sup>25</sup> Самая нижняя категория по классификации USCIRF, в которую включаются страны, правительства которых либо напрямую участвуют в особо серьезных нарушениях права на свободу вероисповедания, либо же допускают их.

<sup>26</sup> India slams Turkey President for Delhi riots remark, calls it 'political agenda' // The Statesman. 06.03.2020, available at: URL: <https://www.thestatesman.com/india/india-slams-turkey-president-for-delhi-riots-remark-calls-it-political-agenda-1502863150.html> (accessed: 23.06.2021).

<sup>27</sup> Цит. по: Chaudhury D.R. Iran continues to criticise India in unusual move // The Economic Times. 05.03.2020, available at: URL: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/iran-continues-to-criticise-india-in-unusual-move/articleshow/74500570.cms?from=mdr> (accessed: 10.06.2021).

Наконец, ухудшились позиции Индии в Организации исламского сотрудничества: ряд осуждающих комментариев со стороны секретариата ОИС по поводу Кашмира и положения индийских мусульман нивелировали дипломатический успех 2019 г., когда Индия была приглашена на ежегодную встречу организации в качестве почетного гостя.

В ответ на звучавшую критику со стороны международных акторов индийская дипломатия последовательно использовала несколько шаблонных ответов, направленных на ограждение внутривластных решений от внимания извне. Помимо регулярных заявлений о неприемлемости «вмешательства во внутренние дела» МИД Индии подчеркивал ложность и «фактологическую неверность» высказанных зарубежными политиками осуждений и обвинял их в преследовании определенной «политической повестки». Отчеты неправительственных организаций, специализированных органов (таких как USCIRF) и межправительственных объединений (например, ОИС) назывались «внутренними документами», не оказывающими воздействия на индийскую демократическую систему. Наконец, во внешнеполитическом ведомстве указывали на то, что такие организации, как USCIRF и ОИС, «не имеют процессуальной правоспособности (*locus standi*), чтобы делать официальные заявления о конституционно-защищаемых правах индийских граждан»<sup>28</sup>.

### Заключение

Два резонансных решения правительства Индии в 2019 г. — отмена статьи 370 Конституции и принятие поправки к закону о гражданстве — создали ряд серьезных вызовов для внешней политики страны. Индийской дипломатии пришлось вести упорную работу над корректировкой имиджа Индии на международной арене: разъяснять внутривластные причины этих шагов, отвечать на критику со стороны официальных представителей ряда

<sup>28</sup> См.: 'No Locus Standi to Criticise': India Denies Visas to US Religious Freedom Monitoring Team // The Wire. 11.06.2020, available at: URL: <https://thewire.in/external-affairs/india-us-cirf-visas> (accessed: 19.06.2021); 'No locus standi': India at Human Rights Council rejects OIC, Pakistan's statements on J-K, Mint, available at URL: <https://www.livemint.com/news/india/no-locus-standi-india-at-human-rights-council-rejects-oic-pakistan-s-statements-on-jk-11614682303498.html> (accessed: 19.06.2021).

государств и их отдельных политиков, международных организаций, межправительственных объединений и НПО.

Основываясь на приведенных в статье данных о заявлениях различных международных акторов, можно выделить три основных подхода, определяющих их реакцию на внутривнутриполитические решения правительства Индии: геополитический, идеологический (ценностный) и уклончивый. Некоторые государства в силу ряда факторов сочетают несколько этих подходов при выработке своей позиции.

По геополитическим соображениям дискурс о нарушениях прав человека в Кашмире — традиционный элемент обвинительной дипломатии Пакистана в отношении Индии. Пакистанские официальные лица стремятся подорвать демократический имидж Индии, заявляя о кашмирском вопросе на уровне международных организаций и объединений (Генеральная Ассамблея и специализированные органы ООН, Организация исламского сотрудничества). По политическим мотивам и исходя из собственных региональных интересов, Китай поддерживает Пакистан по кашмирскому вопросу, однако придерживается более нейтральной, уклончивой позиции по вопросу соблюдения прав человека, в частности положения религиозных меньшинств. Последнее вызвано собственным уязвимым положением КНР в этой области и сопротивлением внешней критики в отношении нарушения прав мусульман в Синьцзян-Уйгурском автономном районе и подавления свобод в Гонконге.

Сочетание геополитических мотивов — партнерство с Пакистаном, намерение увеличить влияние в Южной Азии — и идеологических факторов — попытка позиционировать себя лидером исламского мира — определили резкую реакцию Турции на внутривнутриполитические решения и подавление протестов со стороны индийского правительства. Иран, довольно сдержанно отреагировавший на ограничения в Кашмире, но категорично осудивший поправки в закон о гражданстве и столкновения в Дели, по всей видимости, исходил из геополитических соображений. Осуждение со стороны Тегерана, скорее всего, было вызвано разочарованием в развитии двустороннего сотрудничества: отказе Индии под давлением США импортировать иранскую нефть и медленной реализации строительства порта Чабахар.

Подход США и ряда европейских стран определяется, с одной стороны, ростом их двусторонних связей с Индией, а с другой — ценностной повесткой. В этой связи в заявлениях американских и европейских политиков прослеживается двойственность: в целом они принимают объяснения действий со стороны индийских коллег, повторяют о приверженности партнерству, но при этом обращают внимание на вопросы соблюдения прав и свобод граждан.

Российский подход в отношении рассматриваемых кейсов можно назвать уклончивым. В схожей с Китаем и Индией манере Россия выступает против «вмешательства во внутренние дела», особенно со стороны стран Запада. Москва не принимает критику извне по правозащитной тематике и традиционно игнорирует данный вопрос в отношении Индии. По кашмирскому досье Россия скорее поддерживает индийскую позицию, но уже не защищает ее на уровне ООН в той мере, как в годы холодной войны.

Насколько критика извне может оказывать влияние на политику правительства Индии? Вероятнее всего, дипломатические заявления об «озабоченности ситуацией» со стороны зарубежных партнеров и международных институтов не имеют значимого эффекта на процесс принятия решений. Применение же более жестких мер, таких как введение санкций, не соответствует политическим и экономическим интересам зарубежных стран, которые не хотят терять объемный индийский рынок и возможность развивать с Индией региональное сотрудничество по широкому кругу вопросов. На этом фоне индийское правительство довольно легко справляется с критикой своих действий, не внося значительные коррективы в свою внутривластную повестку.

Наблюдается также появление большей уверенности индийского правительства относительно глобальной и региональной роли Индии. Осознание важности своего положения и рост политических амбиций ведут к внутри- и внешнеполитическим действиям Индии, исходя из собственных национальных интересов, без оглядки на других. В отличие от 1990-х и 2000-х годов, при столкновении с внешним давлением Индия не только защищает свою точку зрения, но и все чаще сама выступает с ответной критикой. Можно предположить, что в ближайшие годы индийская дипломатия может более активно реагировать на кризисные явления в других странах, в том числе западных обществах, испытывающих рост поляризации.

## СВЯЗЬ ВНЕШНЕЙ И ВНУТРЕННЕЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ИНДИИ

**А.Д. Стоянов**

Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ»  
sa1516119s@gmail.com

**Резюме.** Энергетическая политика сегодня является одной из ключевых сфер, определяющих геополитику, что обусловлено значительным повышением общемирового спроса на энергоресурсы в контексте технологического прогресса. Данное исследование посвящено анализу взаимодействия внутренней и внешней политики Индии в сфере энергетики. Выявлены особенности национальной энергетической политики, проведена оценка текущей ситуации в Индии в сфере энергетики, которая, с одной стороны, является важным аспектом государственной стратегии по достижению энергетической безопасности, а с другой — основой для выстраивания диалога с зарубежными партнерами. Определены закономерности, свидетельствующие о формировании внешней энергетической политики на основании внутренней.

**Ключевые слова:** энергетика, внутренняя политика, внешняя политика, Индия, Конституция Индии

## INTERCONNECTION BETWEEN DOMESTIC AND FOREIGN ENERGY POLICY OF INDIA

**A.D. Stoyanov**

National Research Nuclear University «MEPhI»  
sa1516119s@gmail.com

**Summary.** Energy policy today is one of the key areas that determine geopolitics, due to the significant increase in global energy demand in the context of technological progress. This study analyzes the interaction between India's domestic and foreign energy policies. The energy policy and its features, as well as the features of the current situation in India in the energy sector are considered. The consistent patterns have been identified that indicate the formulation of foreign energy policy on the basis of the domestic one. The latter is the basis for shaping a dialogue with foreign partners, as well as a key aspect of the state strategy to achieve energy security.

**Key words:** energetics, domestic policy, foreign policy, India, Constitution of India

Энергетическая политика — одна из наиболее важных сфер государственной политики, служащая как для определения значения государства на мировой арене, так и для выстраивания вну-

тригосударственной стратегии. В Индии энергетика на сегодняшний день во многом определяется увеличивающимся энергетическим дефицитом и смещением акцента в производстве энергии на альтернативные источники<sup>1</sup> в рамках участия в Парижском климатическом соглашении 2016 г. в целях сокращения выбросов парниковых газов, и в особенности диоксида углерода. Более того, энергетика Индии напрямую связана с государственной политикой в области Целей устойчивого развития (ЦУР), которые, помимо программы ООН, прямо или косвенно отражены в Конституции Индии<sup>2</sup>. Рассматриваемая проблематика является актуальной и в контексте изменяющейся мировой политической системы, борьбы с изменением климата, и с точки зрения соответствия Конституции Индии, а точнее, ч. 4 «Руководящие принципы политики государства»<sup>3</sup>.

Цель данного исследования — выявление взаимосвязи внутренней и внешней политики Индии в сфере энергетики. Для реализации таковой были выполнены следующие задачи: определение основных составляющих и тенденций внутренней энергетической повестки Индии; анализ внешнеполитической энергетической стратегии Индии. С точки зрения методологии исследования в работе использованы аналитический, сравнительный, а также системный подходы. Научная новизна: данная работа сосредотачивается на непосредственных связях между деятельностью правительства Индии внутри государства и на мировой арене в сфере энергетики.

Если говорить о терминологической основе, то первым вводимым термином является «энергетическая политика». Она оценивается с позиций общегосударственной политики, которая находится в фокусе данного исследования. В этой связи выделение сущности таковой с позиций иных акторов, таких как ТНК или отдельные муниципалитеты<sup>4</sup>, не рассматривается. Под энергетической политикой следует понимать способ организации деятельности и реше-

<sup>1</sup> В соответствии с ежегодным отчетом ВР, в Индии это гидроэнергия, геотермальная, энергия ветра, солнца и атомная. См. Statistical Review of World Energy 2020 // British Petroleum. 2020.

<sup>2</sup> The Constitution of India // Indian Government. URL: [https://www.india.gov.in/sites/upload\\_files/mpi/files/coi\\_part\\_full.pdf](https://www.india.gov.in/sites/upload_files/mpi/files/coi_part_full.pdf) (дата обращения: 18.12.2020).

<sup>3</sup> The Constitution of India // Indian Government. P. 21–24. URL: [https://www.india.gov.in/sites/upload\\_files/mpi/files/coi\\_part\\_full.pdf](https://www.india.gov.in/sites/upload_files/mpi/files/coi_part_full.pdf) (дата обращения: 18.12.2020).

<sup>4</sup> Stoyanov A. Energy Complex of a Municipality on the Example of Luleå (Sweden) // E3S Web Conferences. 2019. Vol. 140. P. 03005.

ния вопросов, связанных с развитием энергетики и энергетической отрасли и включающих в себя преобразование, распределение и использование энергии (как правило, выражается в форме первичной, тепловой или электроэнергии). На государственном уровне энергетическая политика включает следующий перечень мер<sup>5</sup>: разработка законодательства в отношении коммерческой деятельности или в отношении использования энергии (речь идет о внедрении стандартов как по эффективности, так и максимально допустимым выбросам); создание программы национальной энергетической стратегии, которая будет включать планирование, производство, распределение и использование энергии; участие в функционировании сектора посредством государственных компаний<sup>6</sup>; координация и создание стимулов для развития того или иного вида энерго-ресурсов (например, посредством субсидий или поощрения научной деятельности); создание и регулирование энергетической безопасности посредством международных соглашений и альянсов, участия в торговых соглашениях; выстраивание особых отношений с богатыми энергоресурсами странами (это может быть как и международное сотрудничество, так и создание системы неравноправных отношений, свойственных неокOLONиализму, ярким примером которого является политика Франции в странах Африки<sup>7</sup>). На сегодняшний день одними из ключевых вопросов энергетической политики являются энергетическая безопасность, риск несоответствия спроса и предложения, который может породить энергетический кризис<sup>8</sup>, а также борьба с изменением климата, как правило выражаемая в стремлении сократить выбросы парниковых газов посредством

<sup>5</sup> Tanaka K. Review of policies and measures for energy efficiency in industry sector // *Energy Policy*. 2011. Vol. 39, No. 10. P. 6532–6550.

<sup>6</sup> Подобную ситуацию можно наблюдать, например, в странах Латинской Америки — Боливии, Аргентине, Бразилии, — где государственные компании в рамках политики ресурсного национализма обладали или продолжают обладать монополией на добычу энергоресурсов. — См.: Стоянов А. Д. Ресурсный национализм в странах Латинской Америки в XXI веке // Четвёртый международный форум «Россия и Иberoамерика в глобализирующемся мире: история и современность». Доклады и материалы. СПб.: Скифия-принт, 2020. С. 2426–2432.

<sup>7</sup> Стоянов А. Д. НеокOLONиализм в политике Франции на современном этапе // *Неделя науки СПбГУ*. Материалы научной конференции с международным участием. 2019. С. 356–359.

<sup>8</sup> Farah P.D., Rossi P. National Energy Policies and Energy Security in the Context of Climate Change and Global Environmental Risks: A Theoretical Framework for Reconciling Domestic and International Law Through a Multiscalar and Multilevel Approach // *European Energy and Environmental Law Review (EEELR)*, Kluwer Law International. 2011. Vol. 20, No. 6. P. 232–244.

снижения потребления ископаемого топлива либо снизить энергопотребление, либо повысить энергоэффективность.

Еще одним важным компонентом терминологической основы, который требуется идентифицировать для данного исследования, — внутренняя и внешняя политика в области энергетики. Согласно британскому исследователю Фрэнсису Мак-Говану<sup>9</sup>, энергетическая политика включает в себя участие в функционировании и определении векторов развития секторов промышленности, связанных с углём, нефтью, природным газом, атомной энергией, источниками возобновляемой энергии (ВИЭ), а также деятельность по повышению энергоэффективности производства и потребления. Как отмечают Теренс Дайнтит и Ли Ханчер, важной чертой энергетической политики является артикулируемость — таким образом, она может быть официальной (сформулированной и направленной непосредственно на достижение чего-либо в энергетической сфере) и неофициальной (нечетко или не сформулированной и опосредованно оказывающей влияние на энергетическую сферу)<sup>10</sup>. В рамках данного исследования предлагается обратиться к первому типу.

Закономерно ещё одно деление на общую энергетическую политику, политику в отношении определённых источников энергии и политику по решению связанных проблем (экологичность, НИОКР, устойчивое развитие, энергоэффективность и т.д.), предложенное итальянским учёным Андреа Пронтера<sup>11</sup>. В данной работе предлагается обратиться к первому и второму типу политики. Под внутренней энергетической политикой в данном исследовании подразумеваются административные решения, принимаемые государством (государственными органами) в отношении всей деятельности и вопросов, связанных с энергетикой на собственной территории. Соответственно, внешняя энергетическая политика включает цели и деятельность государства в рамках взаимодействия с другими государствами на двусторонней и многосторонней основе<sup>12</sup> (соглаше-

<sup>9</sup> McGowan F. Energy policy // The European Union and National Industrial Policy. London: Routledge, 1996. P. 132–152.

<sup>10</sup> Daintith T., Hancher L. Energy Strategy in Europe: The Legal Framework. Berlin: De Gruyter, 1986.

<sup>11</sup> Prontera A. Energy Policy: Concepts, Actors, Instruments and Recent Developments // World Political Science Review. 2009. Vol. 5, No. 1. P. 1–30.

<sup>12</sup> Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика? / пер. с англ. под ред. В.Л. Инземцева. М.: Ладомир, 2002.

ния, программы, членство в организациях и т. д.) в сфере энергетики. На практике характерное смешение внутренней и внешней политики, обозначенное Генри Киссинджером в качестве одной из черт политики ряда современных государств<sup>13</sup>, отражается и на энергетической сфере и усугубляется увеличением роли энергетических ТНК.

Поскольку были выявлены основные теоретические основы данного исследования, ниже предлагается анализ конкретного кейса — Индии. Очевидно, что внутренняя и внешняя политика связаны между собой, а в рассматриваемой области происходит размытие границ между ними. Представляется важным рассмотреть это явление в индийском контексте, с упором на энергетическую политику государства в отношении населения и на геополитическую стратегию Индии, чтобы отделить компоненты первого и второго типа политики<sup>14</sup>.

В отчете по энергетической политике Индии международного энергетического агентства было выявлено, что обеспечение доступа индийских граждан к электричеству и экологически чистому приготовлению пищи является приоритетом для энергетической повестки дня страны. За период с 2000 по 2019 г. около 750 млн человек в Индии получили доступ к электричеству<sup>15</sup>. По состоянию на 2018—2019 гг., все населенные пункты, находящиеся в сельской местности, а также городские домохозяйства были полностью электрифицированы<sup>16</sup>. По заявлению Министерства энергетики Индии<sup>17</sup>, электрификацию необходимо рассматривать как политику в рамках исполнения ст. 38.1 Конституции<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Во внутреннюю политику включается энергоэффективность, однако в меньшей мере рассматривается нефтяная промышленность; во внешней политике в меньшей степени затронуты ВИЭ, не требующие импорта сырья.

<sup>15</sup> India 2020 Energy Policy Review // International Energy Agency. 2020.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Constitution Provision Relating to «Electricity» // Government of India Ministry of Power. URL: [https://powermin.gov.in/sites/default/files/styles/slider\\_1024x422/public/10.jpeg?itok=GxbBySlp](https://powermin.gov.in/sites/default/files/styles/slider_1024x422/public/10.jpeg?itok=GxbBySlp) (дата обращения: 25.04.2021).

<sup>18</sup> The Constitution of India // Indian Government. P. 21. URL: [https://www.india.gov.in/sites/upload\\_files/mpi/files/coi\\_part\\_full.pdf](https://www.india.gov.in/sites/upload_files/mpi/files/coi_part_full.pdf) (дата обращения: 18.12.2020). Ст. 38.1: «Государство должно обеспечить социальный порядок, способствующий благосостоянию народа. Государство стремится поднять благосостояние народа, обеспечивая и охраняя возможно более эффективным образом социальный порядок, при котором социальная, экономическая и политическая справедливость определяет сущность всех учреждений, в которых воплощается жизнь нации».

Снижение воздействия загрязнения воздуха на здоровье является ключевым приоритетом правительства. Исходя из того, что Министерством энергетики действующая политика рассматривается в контексте соответствия конституции, нам представляется необходимым рассматривать борьбу с загрязнением воздуха как исполнение ст. 47 Конституции<sup>19</sup>. С годами правительство постепенно усиливало правила по борьбе с загрязнением воздуха и приняло Национальную программу чистого воздуха (National Clean Air Programme, NCAP). Данная программа действует с 2017 г., она сосредоточена на мониторинге и обеспечении соблюдения стандартов и нацелена на снижение уровня загрязнения воздуха на 20–30% к 2024 г.<sup>20</sup> Также необходимо отметить, что правительство Индии добилось значительного прогресса в сокращении использования традиционной биомассы в процессе приготовления пищи, что являлось основной причиной загрязнения воздуха в помещениях. От этой проблемы особенно страдали женщины и дети. Нам также представляется необходимым рассматривать данный аспект в контексте ст. 47 конституции<sup>21</sup>.

В энергетической политике в отношении отдельных энерго-ресурсов власти активно поощряют развитие сферы и использование СПГ<sup>22</sup> и продвигают экологически чистые решения, включая переход к использованию солнечных фотоэлектрических элементов. Правительство намерено увеличить долю природного газа в энергобалансе страны до 15% к 2030 г. с 6% — сегодня<sup>23</sup>. Усиление регулирующего надзора за деятельностью по добыче и перера-

<sup>19</sup> The Constitution of India // Indian Government. P. 23. URL: [https://www.india.gov.in/sites/upload\\_files/npi/files/coi\\_part\\_full.pdf](https://www.india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf) (дата обращения: 18.12.2020). Ст. 47: «Обязанность государства поднять уровень питания и уровень жизни и улучшить состояние народного здоровья. Государство считает одной из своих первостепенных обязанностей поднять уровень питания и уровень жизни своего народа, а также улучшить состояние народного здоровья».

<sup>20</sup> India 2020 Energy Policy Review // International Energy Agency. 2020.

<sup>21</sup> The Constitution of India // Indian Government. P. 23. URL: [https://www.india.gov.in/sites/upload\\_files/npi/files/coi\\_part\\_full.pdf](https://www.india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf) (дата обращения: 18.12.2020). Ст. 47: «Обязанность государства поднять уровень питания и уровень жизни и улучшить состояние народного здоровья. Государство считает одной из своих первостепенных обязанностей поднять уровень питания и уровень жизни своего народа, а также улучшить состояние народного здоровья».

<sup>22</sup> Речь идет об использовании стимулов со стороны федерального правительства и правительства отдельных штатов.

<sup>23</sup> India 2020 Energy Policy Review // International Energy Agency. 2020.

ботке газа должно быть частью рыночных реформ, так как это, вероятно, повысит эффективность и увеличит спрос на газ и инвестиции в газотранспортную инфраструктуру. Ликвидный и хорошо функционирующий внутренний газовый рынок стал бы сильной опорой энергетической безопасности Индии.

В рамках повышения энергетической безопасности и диверсификации источников поступления электро- и энергоресурсов, как уже было сказано ранее, осуществляется разработка альтернативной и возобновляемой энергетики. Международный опыт показывает, что для успешной системной интеграции ветряных и солнечных систем требуется разнообразное сочетание гибких инвестиций. Такая гибкость обеспечивается не только за счет имеющегося угольного парка, но и растущих мощностей природного газа, непосредственно возобновляемых источников энергии, накопленной энергии, реагирования на спрос и интегрированных электросетей. Многие из этих решений еще не полностью используются в Индии, однако постепенно внедряются. Так, в 2018 году была достигнута цель по внедрению 20 ГВт солнечной энергии, первоначально заявленным сроком выполнения которой был 2022 г.<sup>24</sup> Главным фактором быстрого развития солнечной энергетики в Индии является цена электроэнергии — наименьшая по сравнению со всеми остальными источниками энергии<sup>25</sup>. В 2019 г. было объявлено о цели по достижению 227 ГВт энергии из ВИЭ к 2022 г. (113 ГВт — из солнечной, 66 ГВт — за счёт ветрогенерации, 10 ГВт — из биомассы, 5 ГВт — за счёт маломасштабных гидроэлектростанций, 31 ГВт — за счёт гибридной солнечно-ветровой генерации морского базирования)<sup>26</sup>. Таким образом, согласно отчёту ВР, рост производства электроэнергии солнечными электростанциями (СЭС) вырос на 43%, а ветряными электростанциями (ВЭС) — на 15%<sup>27</sup>.

Ещё одним значимым компонентом энергобаланса Индии является атомная энергетика. В стране работает трехэтапная про-

<sup>24</sup> Solar Energy Overview // Government of India Ministry of New and Renewable Energy. URL: <https://mnre.gov.in/solar/current-status/> (дата обращения: 24.04.2021).

<sup>25</sup> World Energy Investment 2019 // International Energy Agency. 2019.

<sup>26</sup> Saluja N., Singh S. Renewable Energy Target Now 227 GW, Will Need \$50 Billion More in Investment // The Economic Times. 05.06.2018. URL: <https://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/power/india-will-add-225-gw-renewable-energy-project-capacity-by-2022-r-k-singh/articleshow/64461995.cms> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>27</sup> Statistical Review of World Energy 2020 // British Petroleum. 2020.

грамма развития ядерной энергетики, конечной целью которой является использование имеющихся запасов тория<sup>28</sup> для обеспечения энергетических потребностей государства<sup>29</sup>. Программа включает в себя следующие стадии: создание тяжеловодных реакторов под давлением, создание реакторов на быстрых нейтронах, создание реакторов на основе тория. На текущий момент первый этап проекта реализован, второй этап находится в стадии реализации (в 2021 г. ожидается запуск прототипа реактора на быстрых нейтронах<sup>30</sup>), поскольку третий этап проекта потребует значительного времени на реализацию, рассматриваются проекты прямого использования тория параллельно с основной программой.

Индия также делает обеспечение энергетической безопасности одним из приоритетов внешней политики. Если говорить о политике в отношении конкретных энергоресурсов, то представляется необходимым начать с нефти и газа. Индия в значительной степени зависит от импорта сырой нефти (86%)<sup>31</sup> и СПГ (54%)<sup>32</sup>. Вопреки столь значительному объёму импорта (основными поставщиками нефти являются Саудовская Аравия, Ирак, Иран, США, Нигерия, ОАЭ и др.<sup>33</sup>, газа — Туркменистан, Бангладеш, Иран, Мьянма<sup>34</sup>), страна обладает значительными перерабатывающими мощностями, благодаря чему сегодня является нетто-экспортёром нефтепродуктов (за период с 2008—2009 по 2018—2019 гг. объём экспорта вырос на 172%)<sup>35</sup>. Чтобы сохранить позиции перерабатывающего центра, правительство Индии реализует амбициозную долго-

<sup>28</sup> На территории Индии находится 25% известных запасов тория.

<sup>29</sup> Rahman M. How Homi Bhabha's vision turned India into a nuclear R&D leader // *The Guardian*. 01.11.2011. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2011/nov/01/homi-bhabha-india-thorium-nuclear?intcmp=239> (дата обращения: 05.01.2021).

<sup>30</sup> Ramachandran R. India's First Prototype Breeder Reactor Has a New Deadline. Should We Trust It? // *Science the Wire*. 20.08.2020. URL: <https://science.thewire.in/the-sciences/prototype-fast-breeder-reactor-dae-bhavini-npcil-liquid-sodium-coolant-purchase-orders/> (дата обращения: 05.01.2021).

<sup>31</sup> Petroleum // Ministry of Petroleum and Natural Gas, Government of India. URL: [https://www.ppac.gov.in/content/3\\_1\\_Petroleum.aspx](https://www.ppac.gov.in/content/3_1_Petroleum.aspx) (дата обращения: 23.04.2021).

<sup>32</sup> Natural Gas // Ministry of Petroleum and Natural Gas, Government of India. URL: [https://www.ppac.gov.in/content/4\\_1\\_NaturalGas.aspx](https://www.ppac.gov.in/content/4_1_NaturalGas.aspx) (дата обращения: 23.04.2021).

<sup>33</sup> Workman D. Crude Oil Imports by Country // *World's Top Exports*. 23.04.2020. URL: <https://www.worldstopexports.com/crude-oil-imports-by-country/> (дата обращения: 27.04.2021).

<sup>34</sup> Devasthali S. India's Quest for Energy Security: A Management Perspective // *International Journal of Applied Engineering Research*. 2020. Vol. 15. No. 3. P. 280—286.

<sup>35</sup> Energy Statistics 2019 // Central Statistics Office, Ministry of Statistics and Programme Implementation, Government of India. 2019.

срочную дорожную карту по расширению перерабатывающих мощностей в соответствии с прогнозируемым ростом спроса в стране до 2040 г.<sup>36</sup> Для повышения нефтяной безопасности<sup>37</sup> правительство сделало приоритетными сокращение импорта нефти, увеличение внутренней добычи, диверсификацию источников поставок и увеличение индийских инвестиций в зарубежные нефтяные месторождения на Ближнем Востоке и в Африке.

В контексте внешней политики также необходимо упомянуть атомную энергетику. Так, у Индии подписано более 14 соглашений по гражданской ядерной энергетике (Россия, США, Великобритания, Япония, Франция, Монголия и др.). Несмотря на это, основным сдерживающим фактором развития ядерной энергетике в Индии является отказ от участия в ДНЯО, что препятствует обмену передовыми технологиями в области атомной энергетике и поставкам сырья. Однако в отличие от иных развивающихся стран, таких как страны Африки и Ближнего Востока, в Индии наблюдается достаточный уровень стабильности и демократизации<sup>38</sup>, что учитывается индийскими зарубежными партнерами при сотрудничестве в области мирного атома, продвигаемого в том числе в целях сохранения баланса сил. Так, например, в 2018 г. между Индией и Россией было подписано соглашение о строительстве 6 ядерных реакторов типа ВВЭР в рамках конструирования АЭС «Куданкулам»<sup>39</sup>.

Наконец, внутренняя энергетическая политика определяет позицию Индии в борьбе с изменением климата на международной арене. Определяемый на национальном уровне вклад страны в соответствии с Парижским соглашением устанавливает цели<sup>40</sup> по снижению интенсивности выбросов в экономике (для Индии

<sup>36</sup> India 2020 Energy Policy Review // International Energy Agency. 2020.

<sup>37</sup> В данном вопросе политика направлена на усиление внутреннего рынка.

<sup>38</sup> При отсутствии данных составляющих мировым сообществом подобная ситуация рассматривалась бы как угрожающая в связи с потенциалом попадания технологий в руки радикальных группировок и террористов. — См.: Стоянов А. Атомная энергетика и сокращение выбросов диоксида углерода в странах Магриба // Российско-африканские отношения: история, достижения, вызовы и новые горизонты сотрудничества. Материалы XIX Всероссийской школы молодых африканистов. М.: Институт Африки РАН, 2020. С. 312—327.

<sup>39</sup> Miglani S., De Clercq G. Russia signs pact for six nuclear reactors on new site in India // Reuters. 05.10.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-india-russia-nuclear/russia-signs-pact-for-six-nuclear-reactors-on-new-site-in-india-idUSKCN1MF217> (дата обращения: 25.04.2021).

<sup>40</sup> India // Climate Action Tracker. URL: <https://climateactiontracker.org/countries/india/pledges-and-targets/> (дата обращения: 28.04.2021).

к 2030 г. на 33–35% по сравнению с 2005 г.) и увеличению доли неископаемого топлива в ее генерирующих мощностях (для Индии до 40% установленной мощности к 2030 г.), а также создает дополнительный поглотитель углерода (для Индии до 2,5–3 Гт экв. CO<sub>2</sub> к 2030 г.) за счет увеличения лесного и древесного покрова. На наш взгляд, данный шаг также находит свое отражение в ст. 48А Конституции Индии<sup>41</sup>, что подтверждается исследованием в рамках инициативы по энергетической безопасности и климату<sup>42</sup>. Интенсивность выбросов парниковых газов в Индии снизилась более чем на 20%<sup>43</sup> за последнее десятилетие, что представляет собой существенный прогресс, несмотря на то что общие выбросы углекислого газа, связанные с энергией, продолжают расти.

Таким образом, к основным направлениям индийской национальной политики в области энергетики относятся ориентированность на ВИЭ, повышение энергоэффективности, электрификация, увеличение мощностей нефтепереработки, развитие атомной энергетики. Во внешней политике Нью-Дели делает акцент на снижении и диверсификации импорта природного газа и нефти; сотрудничестве с иностранными партнёрами для развития атомной энергетики в обход ДНЯО; соблюдении обязательств по Парижскому соглашению; повышении экспорта нефтепродуктов, СПГ и электроэнергии. Хорошо заметна взаимосвязь двух направлений политики, которую можно также проследить при соотношении отдельных положений конституции, ориентированных на внутреннюю политику, однако выражаемых и в тенденциях на международной арене.

Внутренняя политика в сфере энергетики является отправной точкой в выстраивании диалога с иностранными партнерами, а также является главной составляющей правительственной стратегии по достижению энергетической безопасности. В этом вопросе, как представляется, ставка делается не на диверсификацию импорта, а на диверсификацию внутренних источников энергии.

<sup>41</sup> The Constitution of India // Indian Government. P. 24. URL: [https://www.india.gov.in/sites/upload\\_files/mpi/files/coi\\_part\\_full.pdf](https://www.india.gov.in/sites/upload_files/mpi/files/coi_part_full.pdf) (дата обращения: 18.12.2020). Ст. 48А: «Защита и улучшение окружающей среды и охрана лесов и живой природы. Государство прилагает усилия к защите и улучшению окружающей среды и охране лесов и живой природы страны».

<sup>42</sup> Ebinger Ch. K. India's Energy and Climate Policy. Can India Meet the Challenge of Industrialization and Climate Change // Policy Brief. 2016. Vol. 16, No. 1. P. 1–56.

<sup>43</sup> India 2020 Energy Policy Review // International Energy Agency. 2020.

## ОБ АВТОРАХ

**Юрлов Феликс Николаевич**, доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института востоковедения РАН. Москва; efbelbars@mail.ru

**Арчана Упадхьяя**, PhD, профессор Университета им. Джавахарлала Неру, Нью-Дели, Индия; archanaupadhyay.jnu@gmail.com

**Бычкова Анна Анатольевна**, независимый исследователь; aneta-taurus@rambler.ru

**Спектор Илья Борисович**, кандидат исторических наук, младший научный сотрудник Института стран Азии и Африки МГУ им. М. В. Ломоносова; spektorilya93@gmail.com

**Шаумян Татьяна Львовна**, кандидат исторических наук, руководитель Центра индийских исследований Института востоковедения РАН; tshaumyan@gmail.com

**Кашин Валерий Петрович**, ведущий научный сотрудник Института востоковедения РАН, кандидат исторических наук, indology@mail.ru

**Петухова Таисия Олеговна**, независимый исследователь, MSc Water Security and International Development; taisia.sv@rambler.ru

**Черешнева Лариса Александровна**, профессор Липецкого государственного педагогического университета им. П.П. Семенова-Тян-Шанского, доктор исторических наук; chara.62@mail.ru

**Юрлова Евгения Степановна**, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института востоковедения РАН, Москва; efbelbars@mail.ru

**Махлаюк Артур Николаевич**, студент 3-го курса, Восточный факультет СПбГУ, кафедра индийской филологии; amah366@gmail.com

**Новикова Арина Александровна**, студентка 1-го курса магистратуры Российского государственного гуманитарного университета (РГГУ); prosunok@yandex.ru

**Захаров Алексей Игоревич**, кандидат исторических наук, научный сотрудник Центра индийских исследований Института востоковедения РАН; azakharov@ivran.ru

**Стоянов Александр Дмитриевич**, студент-магистр факультета бизнес-информатики и управления комплексными системами Национального исследовательского ядерного университета «МИФИ», sa1516119s@gmail.com

## ABOUT THE AUTHORS

**Felix N. Yurlov**, DSc (History), Principal Research Fellow Institute of Oriental Studies RAS, Moscow; efbelbars@mail.ru

**Archana Upadhyay**, PhD, Professor in Jawaharlal Nehru University, New Delhi, India; archanaupadhyay.jnu@gmail.com

**Anna A. Bychkova**, independent researcher; aneta-aurus@rambler.ru

**Ilya B. Spektor**, PhD (History), junior researcher, Institute of Asian and African studies (MSU); spektorilya93@gmail.com

**Tatiana L. Shaumyan**, PhD (History), Head of Centre for Indian Studies, Institute of Oriental Studies, RAS; tshaumyan@gmail.com

**Valery P. Kashin**, leading research scholar, Ph.D. (History), Institute of Oriental Studies RAS, indology@mail.ru

**Taisiya O. Petukhova**, independent researcher, MSc Water Security and International Development; taisia.sv@rambler.ru

**Larisa A. Chereshneva**, professor, Lipetsk State Pedagogical P.P. Semenov-Tyan-Shansky University, D.Sc. (History); chara.62@mail.ru

**Evgeniya S. Yurlova**, PhD (History), Leading research fellow, Institute of Oriental Studies RAS, Moscow; efbelbars@mail.ru

**Artur N. Makhlaiuk**, SPbSU, Faculty of Asian and African Studies, Department of Indian Philology, 3rd year student; amah366@gmail.com

**Arina A. Novikova**, 1st year of master's degree student, Russian State University for the Humanities (RSUH); prosunok@yandex.ru

**Aleksei I. Zakharov**, PhD (History), Research Fellow, Centre for Indian Studies, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences; azakharov@ivran.ru

**Aleksandr D. Stoyanov**, master student of Faculty of Business Informatics and Integrated Systems Management at National Research Nuclear University «MEPhI»; sa1516119s@gmail.com



Научное издание

Труды  
Института востоковедения РАН  
Выпуск 32

**ИНДИЙСКАЯ РЕСПУБЛИКА – 70:  
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ**

Редактор Грикурова М.С.  
Корректор Колесник М.Я.  
Верстка Макеева Н.В.

Подписано 15.11.2021  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 13,75. Уч.-изд. л. 11,6  
Тираж 500 экз. Зак. № 477

Федеральное государственное  
бюджетное учреждение науки  
Институт востоковедения РАН  
107031 Москва, ул. Рождественка, 12  
Научно-издательский отдел  
Зав. отделом И. В. Федулов  
E-mail: ivran.izd@gmail.com

Отпечатано в ПАО «Т8 Издательские Технологии»  
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42 кор. 5 к. 6  
Тел: 8 (495) 322 38 31  
www.t8print.ru