

Индия является крупнейшим в мире демократическим федеративным государством, занимающим второе место по численности населения, которое приближается к 1 млрд. чел.¹ Страна обладает огромными природными и трудовыми ресурсами, колоссальным интеллектуальным и научно-техническим потенциалом и представляет собой один из перспективнейших мировых рынков.

Индия была в числе первых крупных стран, освободившихся после второй мировой войны от колониальной зависимости и создавшей свою оригинальную государственность и Конституцию, ставших объектами изучения и в определенной мере примерами для других освободившихся вслед за ней стран и народов. Эта "живая лаборатория развивающегося конституционализма" стала своеобразной моделью, воплотившей в себе многие характерные для афро-азиатских конституций черты, проблемы и тенденции. Индийская Конституция за полвека своего развития продемонстрировала удивительное сочетание типичности и оригинальности, модернизма и традиционности, а главное — умение приспособляться к меняющимся условиям современного мира и достаточно эффективно обеспечивать развитие этой громадной, многонациональной, поликонфессиональной, разнокастовой и многоликой страны, похожей благодаря этому на нашу. .

§ 1. Политические партии

Индия принадлежит к числу стран с самым большим количеством политических партий, а ее партийная система по своей структуре и функциям является наиболее развитой и дифференцированной по сравнению с другими развивающимися странами Азии и Африки². "При этом партийная система в Индии оказывается в определенных отношениях более сложной и гибкой, чем партийные системы высокоразвитых стран"³

. Особенности партийной системы Индии вытекают прежде всего из необычайно пестрого классового, национального, религиозного, кастового и социального состава населения. Наличие, как партий, признанных в установленном порядке всеиндийскими,

так и десятков местных партий в штатах и союзных территориях приводит к необходимости исследовать систему партий в этой стране на двух уровнях — союзном уровне и уровне штатов. Так, во всеобщих выборах участвует около 300 политических партий, среди которых до 10 — всеиндийских.

С момента обретения независимости до середины 60-х годов в индийской партийно-политической системе Индийский национальный конгресс (ИНК) был единственной партией, способной осуществлять всю полноту государственной власти. С появлением партии Сватантра возникли предпосылки к превращению партийной системы в двухпартийную, хотя она оставалась многопартийной с одной доминирующей партией. Тенденция к двухпартийности отчетливо проявилась в 1977 г., когда Джаната парти (ДП) впервые победила на парламентских выборах и сформировала свое правительство.

С тех пор Джаната парти и ИНК несколько раз менялись у руля управления страной, но к середине 90-х годов сложилась ситуация, при которой уже ни одна общенациональная партия не может более самостоятельно обеспечить себе стабильное большинство в Парламенте и, следовательно, создать стабильное однопартийное правительство. Таким образом, в стране сложилась ситуация, при которой крупная (ДП или ИНК) всеиндийская партия может сформировать правительство, лишь создав коалицию с рядом региональных партий.

Многие индийские политологи считают, что Индия вступила в эру нестабильных коалиционных правительств. По нашему мнению, партийная система, сложившаяся в современной Индии, не вполне соответствует традиционному для стран Запада понятию двух- или многопартийности. Учитывая особую роль региональных партий, партий отдельных штатов и специфические традиции индийской политической жизни, партийную систему Индии можно назвать "полиблоковой", поскольку она представляет собой борьбу постоянно меняющихся коалиций, состоящих из общенациональных (всеиндийских) партий, не способных самостоятельно сформировать правительство, с региональными партиями в различных комбинациях.

Индийский национальный конгресс (Индиры) [ИНК (И)] является одной из наиболее мощных, авторитетных и опытных партий в политической жизни Индии. С января 1978 г. оставшаяся верной Индиरे Ганди часть ИНК, продолжившая основную линию прежнего Конгресса, стала называть себя так в честь своего лидера.

С момента создания в 1885 г. либеральными деятелями и представителями национальной интеллигенции и до обретения Индией независимости ИНК отражал интересы весьма широких слоев индийского общества и был похож скорее на национальное движение, чем на политическую партию.

До выборов 1977 г., несмотря на ряд расколов, нередко приводивших к появлению новых партий, ИНК бесспорно оставался правящей партией, с деятельностью которой связан целый ряд важных преобразований в социально-экономической жизни страны.

Партия провозгласила собственную концепцию "общества социалистического образца" (похожую по идеологии на западное социальное государство), которое предполагает мирное сотрудничество различных слоев населения при сохранении частной собственности и развитии государственного сектора. Она выступает, в том числе и в предвыборном манифесте 1998 г., за усиление секуляристских (свободных от влияния религии) тенденций, против религиозно-кастовой и общинной розни, за территориальное единство страны, борьбу с безработицей, бедностью, неграмотностью, в поддержку продолжения либеральных экономических реформ, за международную политику мира и дружбы между народами.

Бхаратия джаната парти (БДП) является крупной и растущей в последнее время партией, возглавившей в марте 1998 года коалиционное правительство, в которое входит еще более 10 региональных партий. Это правая коммуналистская, т. е. построенная на религиозно-общинной основе, партия, возникшая на базе сторонников бывшей религиозно-шовинистической партии Бхаратия джан сангх. Она выражает, прежде всего, интересы среднего класса, а также мелких предпринимателей и землевладельцев. БДП в предвыборном манифесте 1998 г. провозгласила поддержку курса на дальнейшую либерализацию экономики с предоставлением государственной поддержки местным производителям, выступает за возрождение индуистских ценностей и традиций, перестройку государственного устройства по этническому и лингвистическому признакам, реформу системы выборов, ориентацию экономики на удовлетворение социальных нужд населения, стабилизацию цен и обеспечение гарантированного продовольственного снабжения населения, ликвидацию безработицы, улучшение положения женщин и детей, ликвидацию неграмотности.

Во внутренней политике партия гарантирует свободу и безопасность всем гражданам независимо от вероисповедания, а также ставит перед собой цель пресечь в стране террористическую деятельность.

Партия выражает готовность продолжать работу по созданию оружия массового уничтожения, способного гарантировать независимость страны.

Можно отметить, что с приближением к государственной власти происходит определенное смягчение, "центрирование" позиций этой прежде крайне правой партии.

Партия Джаната дал является центристской и во многом сходной с ИНК, откуда вышло большинство ее членов. Эта партия выступает с критикой правительства по таким вопросам внутренней политики, как уровень жизни трудящихся, рост цен, безработица, коррупция и финансовые злоупотребления высших чиновников. Партия выступает за снижение налогов, списание долгов крестьян, повышение пенсий, увеличение занятости, демократизацию внутренней жизни страны. Подчеркивается стремление к единству, решению национальных, кастовых, религиозных и других проблем.

Индийский национальный конгресс (социалистический) — [ИНК (с)] вышел из ИНК в 1987 г. в результате раскола партии и по своему составу и организационной структуре незначительно отличается от ИНК(И). Раскол произошел в результате борьбы за руководство в ИНК. Партия широко использует социал-демократическую фразеологию, акцентирует внимание на правах и свободах граждан.

Коммунистическое движение в Индии насчитывает около десяти партий, называющих себя коммунистическими, и является крайне разобщенным. Возникшая в 1925 г. **Коммунистическая партия Индии (КПИ)**

занимает весьма стандартную, в основном ортодоксальную, позицию. КПИ руководит массовыми организациями, объединяющими около 6 млн. человек, борется за поднятие уровня жизни трудящихся, проведение земельных реформ, против безработицы, за единство страны и демократическое разрешение национальных, религиозных, кастовых, языковых и других проблем.

Коммунистическая партия Индии (марксистская) [КПИ (м)] образовалась в 1984 г. в результате раскола коммунистического движения и в первые годы во многом была солидарна с линией руководства компартий Китая того времени. К началу 80-х годов партия отказалась от поддержки левого экстремизма и заняла более реалистические

позиции. Особенно сильны позиции КПИ (м) в штатах Западная Бенгалия и Керала.

В политической системе Индии весьма широко представлены организации экономической элиты, проводящие в жизнь свои интересы посредством лоббизма и других методов. Главной организацией крупного бизнеса является **Федерация индийских торгово-**

промышленных палат (ФИТПП),

в рамках которой вопросами труда и заработной платы ведает

Всеиндийская организация ра-

ботодателей (БОР).

Другая важная организация крупного бизнеса —

Объединенные торгово-промышленные палаты Индии

(ОТППИ). Они представляют ассоциации предпринимателей, куда входит как местный, так и иностранный капитал.

Специфика многоукладной экономики страны, в которой все еще широко используется ручной труд и распространено кустарное производство, отражена в **Федерации**

ассоциаций мелкой

промышленности

(ФАМП), насчитывающей 70 тыс. членов. В последние годы деятельность этой организации несколько расширилась.

Основными и наиболее массовыми организациями трудящихся в политической системе Индии являются профессиональные союзы. За годы независимости численность профсоюзов в стране выросла в несколько раз и достигла, по официальным данным, 5,4 млн. человек, а по сведениям профсоюзов — 12,5—13 млн. членов. Число зарегистрированных профсоюзов составляет около 36 тыс. При этом отраслевых профсоюзов в Индии почти нет. Обычно создаются профорганизации на уровне фабрик. Такое раздробление сил рабочих и служащих ослабляет их единство. Членами профсоюзов в Индии являются не более 1/4 или 1/3 трудящихся.

В настоящее время в Индии имеются пять национальных проф-центров, два из которых наиболее важны. **Индийский национальный конгресс профсоюзов (ИНКП)** опирается на реформистские концепции ИНК(И) о строительстве "демократического социализма" в Индии, держит курс на мирное сотрудничество труда и капитала, основанное на идеологии "ненасилия", выступает с общедемократическими лозунгами. В нем состоит около 4 млн. членов.

Всеиндийский конгресс профсоюзов

(ВИКП) объединяет свыше 3,5 млн. членов. ВИКП ставит своей целью ограничение деятельности монополий, развитие государственного сектора, сокращение бремени налогов на трудящихся, повышение их заработной платы, усиление единства действий профсоюзов, активно борется за мир. Большое влияние на ВИКП имеет Коммунистическая партия Индии

1

Есть в Индии и объединения трудящихся в сфере сельского хозяйства. Видную роль играют **Всеиндийский крестьянский союз** и **Всеиндийский союз сельскохозяйственных рабочих,** в которых также большим авторитетом пользуется КПИ.

Большую роль в Индии играет религия. Различные религиозные организации представляют собой важный компонент политической жизни страны. Несмотря на то, что подавляющее большинство населения страны исповедует индуизм (83%), в Индии можно встретить представителей практически всех религий мира. Среди наиболее распространенных религиозных меньшинств мусульмане составляют около 11%, христиане — 2,6%, сикхи — 1,9%, буддисты — 0,7%, джайны — 0,5%, парсы, евреи и др. — 0,3%.

§ 2. Конституция

Принятая Учредительным собранием в 1950 г. Конституция Индии подвела итог борьбы ее народов за независимость и стала в определенной степени примером конституционного строительства для других освобождавшихся вслед за индийским народами. Создатели основного закона Индии, с одной стороны, использовали те государственные институты и инструменты, которые уже были знакомы населению и

успешно работали², а с другой — смело пошли на рецепцию и приспособление к специфике индийских условий положений многих конституций других стран. Именно поэтому в ней можно выявить статьи, имеющие сходство с аналогичными положениями из конституций Великобритании, США, Ирландии, Канады, Австралии, СССР, Веймарской Республики, Японии, Бирманского союза и некоторых других высокоразвитых и развивающихся стран. В результате стремления объять по возможности большую сферу жизни Конституция оказалась, хотя и продуманной, но одной из самых объемных писанных конституций мира¹, местами крайне задетализированной и весьма сложной по структуре.

Эти кажущиеся внешними качества предопределили некоторые тенденции дальнейшего развития индийского конституционного права: многочисленность принимаемых поправок; стремление "индианизировать" заимствованные иностранные нормы и идеи; желание, легко заменяя детали, сохранить базовый "каркас" Конституции (теория неизменяемых "основополагающих черт и структуры Конституции"); переплетенность собственно конституционных норм с решениями Верховного суда в порядке конституционного контроля, законами, имеющими конституционное значение, обычаями, делегированным законодательством и т. д.

Конституция Индийской Республики состоит из преамбулы, 491 статьи, объединенных в 25 частей, и 13 приложений.

Наиболее важными характерными чертами индийской Конституции являются: юридическое закрепление суверенитета Индийской Республики (преамбула); провозглашение весьма широкого (с учетом индийской специфики) круга прав, свобод и обязанностей граждан (части 3, 4, 4-А), служащего одной из основ либерального политического режима в стране; установление парламентарной республики (ч. 5); утверждение специфической федеративной формы территориально-политического устройства, учитывающей национально-языковые особенности населения страны (ч. 1, 6, 11, Приложение 7); и содействие международному миру, справедливости и безопасности (ст. 51).

Конституция Индии осуждает эксплуатацию, угнетение, содействует проведению в стране индустриализации. В основном законе сделана попытка обеспечить граждан гарантиями, которые заключаются в возможности обращения в Верховный суд в случае нарушения прав и свобод, закрепленных в части 3 "Основные права".

В результате принятия **Закона о реорганизации штатов 1956 г.** и последующих изменений Конституции федерация в Индии строится в соответствии с языковым принципом и использованием различных форм автономии. Для нее характерны высокая степень централизации и подробно разработанный институт чрезвычайного положения.

Конституция Индии закрепляет *комбинированную систему принятия поправок*, позволяющих довольно оперативно изменять положения основного закона страны. Большая часть поправок принимается Парламентом сравнительно простым способом. Проект поправки вносится депутатом в любую палату Парламента. Получив одобрение каждой палаты, он передается президенту, который обязан подписать этот законопроект (ч. 2, ст. 368). После этого закон о поправке промульгируется, вступает в силу и инкорпорируется в текст Конституции.

Усложненный порядок принятия поправок Парламентом предусмотрен для изменения статей, признанных наиболее значимыми для федерации (ч. 1, ст. 368). В этих случаях, помимо соблюдения всех указанных в предыдущем абзаце требований, перед передачей проекта закона о поправке на подпись главе государства необходима ратификация его не менее чем половиной легислатур штатов страны.

Ряд изменений основного закона осуществляется Парламентом в порядке обычного законодательства.

Представляется, что довольно высокая степень эффективности действия индийской Конституции обеспечивается в определенной степени благодаря особой гибкости конституционного регулирования с применением комбинированного гибко-жесткого порядка ее изменения. Это касается экономических отношений, сложного правового статуса человека, многообразия федеративных связей, межнационально-этнических и языковых проблем, избирательного права, диверсифицированного чрезвычайного конституционного механизма, а также положения наиболее социально незащищенных слоев населения с целью предотвращения возможных социальных потрясений.

За полвека действия Конституция независимой Индии претерпела весьма глубокие изменения либо путем внесения формальных поправок, либо посредством судебных толкований или обычного законодательства. Внесенные за это время более 80 поправок существенно видоизменили структуру, текст и реальное содержание многих положений основного закона Индии. Так, была дополнена преамбула, две части упразднены и

четыре добавлены, а восемнадцать других многократно изменялись'. Общая структура Конституции приобрела в результате большую стройность и сбалансированность: в результате упразднения деления штатов на неравные по своему положению группы федеративная система была рационально унифицирована и две части Конституции (7 и 9) исключены, а с добавлением части IVa "Основные обязанности" правовое положение граждан в конституционном документе приобрело несколько более реалистическое отображение. В 13 приложений (первоначально их было 8) к Конституции 36 раз вносились поправки (в одно только девятое приложение внесено 284 новых пункта), 355 раз изменялись статьи основного закона. Свыше 100 статей было добавлено, а около 20 упразднено. Всего в Конституцию Индии было внесено более 500 изменений.

В ходе эволюции Конституции усилилось такое ее своеобразное качество, как "многослойность" конституционного права Индии (по источнику происхождения норм, их значению и пространственным пределам, сфере применения, способам защиты и методам изменения). Использование Индией любого позитивного конституционного опыта отразило растущее взаимодействие и взаимовлияние правовых, социальных систем и культур в современном все более едином мире. Одновременно проявилась общемировая тенденция к унификации и демократизации конституций, тенденция к институционализации политических партий, к усилению регулирования социально-экономических сторон жизни, к поискам правовых инструментов общественного консенсуса, возросла воспитательно-культурная роль конституционного документа.

В Конституции Индийской Республики и ее последующем развитии четко проявились *две противоположные тенденции — реакционная и демократическая.*

Они порождены столкновением и согласованием интересов различных классов, слоев и групп многоликого индийского общества и отразились в сложном переплетении прогрессивных и реакционных поправок к основному закону страны, которые в процессе последующего судебного толкования или применения исполнительной властью, а также проходя через "фильтры рецепции" своеобразной политической культуры народов этой страны, подчас приобретают различные дополнительные, иногда диаметрально противоположные оттенки.

§ 3. Правовой статус индийского гражданина

Правовой статус граждан в Конституции Индии характеризуется усложненной структурой, которая отличается от аналогичных институтов в "классических" западных конституциях и в основных законах ряда освободившихся стран. Положения, определяющие правовой статус индийских граждан, закреплены в совокупности норм части 3 Конституции "Основные права", части 4 "Руководящие принципы политики государства", части 15 "Выборы", а также преамбулы, приложений и некоторых других разделов Основного закона. При этом разные элементы, из которых складывается институт прав и свобод граждан, обладают не-одинаковой юридической силой, что требует хотя бы краткого пояснения.

В части 3 Конституция выделяет как наиболее значимые так называемые "основные права", в исчерпывающий перечень которых помещены, прежде всего, **политические и личные права** (ст. 19)

ст. 20—22), а также отдельные **положения о праве собственности.**

Статья 13 запрещает издавать законы, ограничивающие основные права, а в соответствии со ст. 32 в случае нарушения этих прав граждане могут обращаться непосредственно в Верховный суд для их восстановления в принудительном порядке. Это важная, хотя и ограниченная конституционная гарантия основных прав граждан.

Социально-экономические права отделены от "основных прав" и большинство из них помещено в части 4: "Руководящие принципы политики государства". Статья 37 указывает, что руководящие принципы "имеют основополагающее значение для управления страной, и государство обязано исходить из этих принципов при издании законов". Однако слабой стороной руководящих принципов является то, что они не подлежат судебной защите и рассматриваются скорее как пожелания, лишённые реальной конституционной силы. После 1967 г. имела место судебная практика, согласно которой высший судебный орган страны должен был отдавать приоритет руководящим принципам в случаях, если они вступали в противоречие с основными правами. Эта практика была частично, а затем полностью поддержана и закреплена 25-й и 42-й поправками к Конституции. В 80-е годы, однако, в решении Верховного суда по делу *Minerva Mills Ltd. v. Union of India* ¹ был избран

противоречивый, компромиссный вариант. Суть его состоит в том, что суды, рассматривая дела, в которых основные права граждан находятся в противоречии с руководящими принципами, не должны отдавать предпочтения ни одной из этих групп. Им предписывается "гармонично" учитывать обе группы прав. Такая формулировка практически отдает решение этого важного вопроса на усмотрение суда.

На формирование правового статуса граждан в Конституции Индии наибольшее влияние оказал американский *Билль о правах*, хотя американская идея конституционного закрепления прав и свобод реализовывалась посредством "применения английской системы права в Индии"

²

и с учетом
английских конвенционных норм.

Концепция не обладающих обязательной силой и не защищаемых конституционными гарантиями демократических руководящих принципов была заимствована из *Конституции Ирландской Республики 1937 г.*

Определенное влияние на Основной закон Индийской Республики и его развитие оказала *Конституция СССР 1936 г.* Ее воздействие нашло отражение прежде всего в расширении списка социально-экономических прав, внесении в Конституцию основных обязанностей граждан ³, провозглашении ряда прогрессивных положений руководящих принципов, попытке обеспечить права гарантиями, поднять уровень жизни отсталых групп населения, решить национальный вопрос с учетом этнолингвистических особенностей населения страны. Конституция Индии 1950 г. осуждает эксплуатацию, угнетение, содействует проведению в стране прогрессивных социальных преобразований, индустриализации, аграрных реформ, преодолению пережитков прошлого.

Для **института гражданства** в Индии характерно то, что всей полнотой прав и свобод пользуются граждане Индии, в то время как Конституция предусматривает некоторые ограничения дееспособности иностранцев. Последние не могут занимать определенные должности, такие, как должность президента, вице-президента, судьи Верховного или Высшего суда штата, генерального атторнея, губернатора либо генерального атторнея штата. Они не могут быть избраны членами парламента Союза или легислатур штатов.

Особые ограничения предусмотрены для так называемых "враждебных иностранцев",

которые лишены предусмотренных в ч. 1—2 ст. 22 процессуальных гарантий, связанных с арестом и задержанием. К таковым относятся граждане государств, находящихся в состоянии войны с Индией, а также индийские граждане, добровольно проживающие в таких странах или поддерживающие с этими государствами коммерческие отношения.

Закон 1955 г. о гражданстве, имеющий, несомненно, конституционное значение, сочетает в себе как элементы признания принципа "права почвы", так и "права крови". В стране предусмотрено единое индийское гражданство, призванное укрепить территориальную целостность страны.

Для лиц, постоянно проживающих в штате Джамму и Кашмир, легислатура этого штата может предоставлять особые права и привилегии в отношении найма на работу в органы правительства штата, приобретения в этом штате недвижимого имущества, поселения в этом штате и предоставления стипендий и иных форм помощи от правительства штата. Такое своеобразие объясняется сложным положением в этом пограничном с Пакистаном населенном мусульманами штате.

Особенно положительными национально-специфическими качествами обладает в Конституции Индии *принцип равенства*, состоящий в запрещении "неприкасаемости" (ст. 17) и дискриминации по мотивам религиозной, расовой, кастовой принадлежности, пола или места рождения (ст. 15), в одинаковых возможностях устройства в государственные учреждения на работу (ст. 16) и в равной защите со стороны закона (ст. 14). Прогрессивной чертой принципа равенства в индийской Конституции является попытка обеспечить некоторые гарантии и привилегии для признанных государством отсталыми групп населения (ч. 3, 4 ст. 15, ч. 4 ст. 16). Этот принцип для Индийской Республики весьма важен, ибо представляет собой юридическую основу ликвидации кастовых предрассудков в отношении десятков миллионов людей.

Национально-культурные особенности Индии отразились в праве меньшинств на пользование собственным языком, письменностью, культурой (ч. 1 ст. 29), на открытие национальных учебных заведений и управление ими (ст. 30).

В Индии, где традиционно велико влияние религии на все стороны жизни, особое значение приобретает светский характер Конституции, усиленный изменением преамбулы 42-й поправкой 1976 г.

В то же время нельзя не признать, что социально-экономическое, кастовое неравенство, а также конфронтации на религиозно-общинной почве имеют место в Индии. Вспышки последних нередко приобретают угрожающие для единства страны масштабы.

§ 4. Основы избирательного права

Основы избирательного права Индии закреплены в Конституции 1950 г., весьма подробно регламентирующей выборы президента и вице-президента. Вопросы о выборах в обе палаты Парламента, а также в законодательные штатов и местные органы власти в основном законе детально не рассмотрены. Они подлежат конкретизации в текущем законодательстве Союза (ст. 327) или штатов (ст. 328).

Избирательное законодательство независимой Индии отменило имущественный и образовательный цензы, предоставило женщинам равные избирательные права с мужчинами, частично упразднило унаследованную от англичан курриальную систему. Тем не менее в интересах правящих классов все еще сохраняются некоторые ограничения избирательных прав граждан.

Конституция страны определяет лишь основные принципы избирательного права. Статья 326 указывает, что выборы в Народную палату Парламента и Законодательные собрания штатов производятся на основе всеобщего избирательного права совершеннолетними гражданами, которые отвечают соответствующим цензам, предусмотренным Конституцией и законодательством о выборах. *Активным избирательным правом* (после 61 поправки 1988 г.) пользуются индийские граждане, достигшие возраста 18 лет

и проживающие в избирательном округе не менее 6 месяцев в течение года, предшествующего выборам.

Основной закон запрещает исключать из списков избирателей на основании религиозной, расовой, кастовой принадлежности, а также по признаку пола (ст. 325). Как и в других странах, не имеют права голоса душевнобольные, лица, совершившие уголовные преступления или незаконные деяния в период выборов, и некоторые другие категории лиц.

Для Индии характерно не только использование прямых и косвенных выборов, но и сочетание их с принципами назначения и резервирования мест в выборных органах для женщин и недостаточно развитых групп населения. Внимание к этому принципу усилилось в последние годы (например 72-я, 73-я, 76-я, 77-я поправки к Конституции), в том числе и в деятельности пришедшего к власти в 1998 году коалиционного правительства Джаната парти.

Подготовку выборов в Парламент страны и легислатуры штатов, а также президента и вице-президента, руководство и контроль за проведением всех выборов осуществляет назначаемая президентом **Избирательная комиссия** (ст. 324).

В Индии применяется система обязательной регистрации избирателей, при которой регистратор в каждом избирательном округе в соответствии с законом обязан сам внести в списки избирателей всех граждан, удовлетворяющих избирательным цензам. Списки избирателей регулярно обновляются. Большинство избирательных округов в Индии одномандатные. В силу различий в численности населения штаты очень по-разному представлены в Народной палате.

Выборы в Индии осуществляются по мажоритарной системе относительного большинства.

Пассивным избирательным правом, т. е. правом быть избранным в депутаты Народной палаты, обладают граждане, достигшие 25 лет, за исключением: а) лиц, состоящих на платной государственной службе; б) осужденных на срок не менее 2 лет; в) объявленных судом умалишенными либо дисквалифицированных в соответствии с

каким-либо иным законом. Кандидат в депутаты должен проживать в избирательном округе, по которому он баллотируется.

Для **выдвижения кандидата в депутаты** достаточно одному избирателю предложить его кандидатуру, а другому поддержать ее, что выглядит весьма демократично. Однако независимым кандидатам очень трудно добиться успеха на выборах без поддержки влиятельной политической партии. Кандидат в депутаты обязан внести избирательный залог в размере 500 рупий. Если же кандидат наберет менее 1/8 голосов в своем округе, залог не возвращается, что создает большие сложности для кандидатов от партий, финансовые ресурсы которых ограничены. По признанию А. С. Наранга, "ни одна политическая партия не может удержаться у власти в Индии без поддержки крупных монополий. Избирательные расходы достигли в стране невероятных размеров"¹

. Например, на внеочередные парламентские выборы 1998 года государство израсходовало более 8 млрд. рупий. Кроме того, несмотря на принципы, декларируемые Конституцией, в политике и выборах большое значение имеет кастовая принадлежность кандидата в депутаты²

.

Закон предусматривает тайное голосование, но, как и в Великобритании, производится нумерация бюллетеней, позволяющая установить, за кого голосовал избиратель.

Выборы в Совет штатов косвенные. Возрастной ценз для кандидатов в депутаты этой палаты — 30 лет. 238 из 250 членом Совета штатов избираются на 6 лет выборными членами законодательных собраний штатов и союзных территорий. Остальные 12 депутатов назначаются президентом из числа лиц, имеющих особые заслуги в области литературы, науки, искусства или общественной деятельности (ст. 80).

Совет штатов обновляется на 1/3 каждые два года. Члены этой палаты избираются по так называемой системе "единственного передаваемого голоса". Выборные места в Совете штатов распределяются не поровну, но и не строго пропорционально численности населения штатов. Некоторые преимущества предоставляются штатам с наиболее малочисленным населением, что весьма справедливо, поскольку при соблюдении строгой пропорциональности они вообще не были бы представлены в верхней палате Парламента.

Избирательные цензы для активного и пассивного избирательного права по выборам в палаты легислатур штатов, соответственно, такие же, как по выборам в нижнюю и верхнюю палаты центрального Парламента.

Нижние палаты — **законодательные собрания штатов** — могут иметь численность от 60 до 500 депутатов (ст. 170). Они избираются прямым голосованием населением штата сроком на 5 лет. Определенное число мест резервируется в соответствии со ст. 332 Конституции за представителями отсталых в социально-экономическом отношении каст и племен с тем, чтобы обеспечить их представительство в законодательных собраниях.

Верхние палаты — **законодательные советы штатов** — избираются сроком на 6 лет из граждан старше 30 лет по системе "единственного передаваемого голоса" в соответствии со следующим сложным принципом: 1/3 всех членов совета избирается законодательным собранием штата; 1/3 — муниципальными органами; 1/12 — выпускниками университетов, более 3 лет назад завершившими обучение; 1/12 — преподавателями высшей и средней школы с не менее чем трехлетним стажем работы, а также 1/6 — назначается губернатором из числа лиц, имеющих особые заслуги в области науки, литературы, искусства, кооперативного движения или общественной деятельности. Общее число членов законодательного совета штата, как правило, должно быть не менее 40 человек, но не более 1/4 числа членов законодательного собрания этого штата. Каждые 2 года состав законодательного собрания обновляется на 1/3, что обеспечивает определенную преемственность и постоянство работы этого менее демократического по способу формирования, составу и характеру деятельности органа.

В настоящее время дискутируется вопрос о переходе в Индии к пропорциональной избирательной системе.

§ 5. Государственные органы Федерации

Парламент

Индийский Парламент, подобно британскому, состоит из трех частей: **президента, Совета штатов**

и

Народной палаты

(ст. 79). Предполагается, что Народная (нижняя) палата выражает интересы Федерации в целом, а Совет штатов (верхняя палата) представляет в Парламенте субъекты Федерации.

Обе палаты индийского Парламента состоят, прежде всего, из сравнительно богатых, образованных людей, обычно принадлежащих к высшим кастам. Общее число депутатов Народной палаты не должно превышать 525 представителей от штатов плюс 20 представителей союзных территорий (ст. 81) и 2 представителей англо-индийской общины, назначаемых президентом (ст. 331). При этом из этого числа за наиболее отсталыми слоями населения, известными в Индии как списочные, или зарегистрированные племена и касты, резервируются, соответственно, 38 и 78 мест. Это говорит о стремлении представить упомянутые группы населения в высших органах законодательной власти, что, несомненно, весьма прогрессивно. Председательствует на заседаниях Народной палаты спикер, избираемый депутатами этой палаты из ее состава.

В отличие от Народной палаты Совет штатов не может быть досрочно распущен. Его реальное значение в политической жизни страны невелико. Пользуясь правом отлагательного вето, Совет штатов может задержать законопроекты, принятые Народной палатой (кроме финансовых) на срок до 6 месяцев. Он может также вносить в законопроекты поправки и возвращать их в нижнюю палату.

В зависимости от партийной принадлежности депутаты обеих палат группируются по *партийным фракциям*.

Каждая из них имеет своего лидера и "кнотов", т. е. партийных организаторов, обеспечивающих партийную дисциплину, явку на заседания палат, в которых фракция заинтересована, и единообразное голосование. Кворум в каждой из палат составляет 1/10 всего состава палаты.

Законопроект проходит в каждой из палат три стадии обсуждения, которые называются чтениями, после чего он направляется президенту для одобрения.

Если же во второй палате законопроект подвергается изменениям, то он снова возвращается в палату, принявшую его первой. В случае ее согласия с предложенными поправками билль считается принятым обеими палатами и передается на подпись президенту.

В случае несогласия с предложенными поправками палаты пытаются прийти к соглашению посредством переговоров, а при их неуспехе — по решению президента — совместным голосованием депутатов обеих палат. Последняя процедура, правда, явно выгоднее для Народной палаты, численность которой более чем в два раза превышает число членов Совета штатов.

Для прохождения в Парламенте финансового законодательства предусмотрен особый порядок. Принятый Народной палатой финансовый законопроект направляется в Совет штатов. Верхняя палата обязана в течение 14 дней вернуть его со своими рекомендациями, которые не носят обязательного характера.

Парламент, а точнее Народная палата, осуществляет контроль над правительством, которое несет перед ним коллективную ответственность. Эта функция может осуществляться ею посредством использования депутатами Народной палаты права запроса, права обсуждения политики правительства, а также возможности вынести правительству вотум недоверия.

Президент

Президент Индии избирается сроком на 5 лет по системе "единственного передаваемого

голоса" особой избирательной коллегией, состоящей из выборных членов обеих палат Парламента и избираемых депутатов легислатур штатов. 70-й поправкой 1992 года в эту коллегию были включены избираемые депутаты легислатур Национальной столичной территории Дели и союзной территории Пондичерри. Количество голосов всех выборщиков — членов центрального Парламента равно числу голосов, которое имеют выборщики от штатов. Такой порядок как бы уравнивает влияние, которое может быть оказано на выборы главы государства центральным Парламентом и законодательными органами всех штатов.

Президентом может быть избран гражданин Индии, достигший 35-летнего возраста и отвечающий требованиям, предъявляемым к депутатам Народной палаты (ст. 58). Президент не должен занимать платную должность в правительстве Федерации или штата или в подконтрольных им органах, а также быть членом Парламента или легислатуры штата. Он может переизбираться неоднократно (ст. 57).

Президент Индии является главой государства и формально наделен большой исполнительной властью (ст. 58). Однако в соответствии с 42-й и 44-й поправками к Конституции он обязан следовать советам правительства (ст. 74). В результате практически все основные полномочия президента осуществляются от его имени Советом министров, а точнее — премьер-министром.

Президент назначает правительство, созывает и распускает сессии Парламента, собирает обе палаты для разрешения разногласий между ними, может досрочно распускать Народную палату.

Он имеет большие законодательные полномочия. Так, ст. 111 предоставляет главе государства право как выборочного, так и отлагательного вето, когда он может потребовать от Парламента вторичного рассмотрения законопроекта. Некоторые законы могут вноситься в Парламент или легислатуру штата только с согласия президента. Глава государства промульгирует законы. Указы президента имеют силу закона (ч. 2 ст. 123). Если в течение 6 недель с начала ближайшей сессии Парламента эти указы не будут утверждены, они теряют силу.

Глава государства обладает правом объявления чрезвычайного положения (ст. 352), введения президентского правления в штатах (ст. 356) и объявления чрезвычайного положения в области финансов (ст. 360).

В соответствии с Конституцией президент формально является главой исполнительной власти (ст. 53), главнокомандующим вооруженными силами, неотъемлемой составной частью Парламента. Он назначает губернаторов штатов, главного судью и других членов Верховного суда и Высших судов штатов, генерально-го прокурора, генерального аудитора и многих высших государственных служащих. Он обладает правом помилования. Во внешнеполитических отношениях президент осуществляет представительские функции. В отличие от Великобритании, акты главы государства в Индии не требуют контрасигнатуры в качестве необходимого условия их действительности.

За нарушения Конституции президент может быть подвергнут процедуре импичмента (ст. 61).

Вице-президент избирается сроком на 5 лет тайным голосованием специальной коллегией выборщиков, состоящей из членов обеих палат Парламента, созванных на совместное заседание, в соответствии с системой пропорционального представительства на основе "единственного передаваемого голоса" (ч. 1 ст. 66). Вице-президент не может занимать платную должность в органах правительства Федерации или штата. Вице-президентом может стать гражданин старше 35 лет, обладающий квалификацией, необходимой для избрания в качестве члена Совета штатов (ст. 66), поскольку он выступает, прежде всего, в качестве председателя этой палаты Парламента.

Вице-президент по должности является председателем Совета штатов Парламента и замещает президента в периоды его отсутствия, болезни или в случае вакантности места президента до избрания нового главы государства.

Правительство

Ведущую роль в практическом осуществлении государственной власти в Индии играет **С**

совет министров

— коллективный орган исполнительной власти, состоящий из премьер-министра и министров, назначаемых президентом страны. В соответствии с конституционным обычаем президент обязан назначить премьер-министром лидера партии, победившей на выборах в Народную палату. Премьер-министр формирует правительство из руководящих деятелей фракции большинства в нижней палате Парламента. Он распределяет министерские портфели и определяет функции и полномочия министров (ч. 1 ст. 75). Формируя правительство, премьер-министр стремится к тому, чтобы в нем были представлены основные национальности, религиозные общины, касты, крупнейшие штаты и т. д. В случае необходимости формирования коалиционного правительства необходимо учитывать специфику партнеров ведущей партии по коалиции. Несмотря на кажущуюся пестроту состава правительства, большинство его членов являются представителями имущих классов и принадлежат к высшим кастам индийского общества.

Премьер-министр может с одобрения президента изменять состав правительства и увольнять министров.

В годы независимости имела место *концентрация* власти в руках премьер-министра, пиком которой стали 42-я и 44-я поправки, приведшие к конституционному закреплению увеличения роли премьер-министра по сравнению с президентом и институционализации кабинета. В результате фактически сложилось и конституционно оформилось явление, которое по аналогии с термином "президециализм" можно назвать "премьер-министеризм" (или, как метко отметил профессор Х. Радж, "премьер-министерская форма правления"

1

), с тем лишь отличием, что вместо концентрации власти в руках главы государства суперпрезидентской республики она оказалась в руках главы правительства парламентарной республики. Правда, расстановка сил, сложившаяся после выборов 1989 г., привела к некоторому ослаблению реальной власти премьер-министра коалиционного правительства меньшинства В. П. Сингха, а впоследствии Нарасимхи Рао, о чем говорит даже появление должности заместителя премьер-министра. Приход в 1998 году к власти коалиционного правительства, возглавляемого премьер-министром Аталом Бихари Вадшпаи от БДП, лишь прогдолжил эту тенденцию и усилил зависимость ведущей партии коалиции от ее союзников.

Министр должен быть депутатом любой из палат Парламента или стать им в течение 6 месяцев с момента назначения (ч. 5 ст. 75). Совет министров ответствен перед Народной палатой и в случае выражения последней вотума недоверия правительству может быть распущен президентом. Однако президент по совету премьер-министра может в этом случае досрочно распустить нижнюю палату.

Совет министров насчитывает 50—60 членов. В Индии Совет министров очень редко собирается в полном составе. Все вопросы руководства страной решаются Кабинетом — узким составом правительства, в который входят 15—20 руководителей наиболее важных отраслей управления. Как Совет министров, так и Кабинет возглавляются премьер-министром, который созывает на заседания эти органы и руководит их работой. Обычно решения принимаются с общего согласия без формального голосования. Большая часть работы Кабинета осуществляется через создаваемые внутри него специализированные комитеты: по политическим вопросам, обороне, бюджету, законодательству, экономической политике и интеграции, занятости, парламентским делам, новым назначениям и т. д.

Весьма существенную роль в деятельности правительства играет **секретариат**, т. е. аппарат советников и помощников при главе правительства.

Руководители менее важных ведомств, не являющиеся членами Кабинета, имеют ранг государственных министров. Министры, не имеющие закрепленных за ними министерств и выполняющие отдельные важные поручения, называются министрами без портфеля. Они могут быть членами Кабинета. В Совет министров входят также заместители министров. Министерства контактируют с Парламентом через министров-парламентариев или парламентских секретарей.

Конституция не определяет конкретные функции и полномочия правительства, но из обязанности президента следовать советам последнего (ч. 1 ст. 74) вытекает, что почти все полномочия президента, кроме чисто представительских, осуществляются Советом министров. Следовательно, исполнительная власть, формально закрепленная за президентом, на деле осуществляется правительством. Почти всеми основными полномочиями президента на практике пользуется Кабинет. Будучи сравнительно узким, оперативным и постоянно работающим органом, Кабинет во главе с премьер-министром на деле осуществляет управление страной. Правительство Индии, таким образом, превратилось в главный источник законодательной инициативы и оказывает определяющее влияние на весь законодательный процесс.

Судебная система и конституционный контроль

В Индии, в отличие от других федеративных государств, существует единая, строго централизованная судебная система, призванная служить укреплению единства страны и единообразному применению законодательства на всей ее территории. Низшей ступенью судебной иерархии являются **суды панчаятов**, рассматривающие менее значительные гражданские и уголовные дела. Далее, по мере принятия к своему рассмотрению более сложных категорий дел, идут суды **мунсифов, "судьи-индусы", дополнительные и окружные судьи.**

Высшей судебной инстанцией штата является Высший суд штата, выступающий как в качестве суда первой инстанции, так и в качестве апелляционного суда. Свой высший суд могут иметь и союзные территории.

Высшим органом единой централизованной судебной системы Индии (что не характерно для федеративной системы) является **Верховный суд**, который состоит из обычно старшего по возрасту главного судьи и 17 членов. Члены Верховного суда назначаются президентом из числа виднейших юристов страны по консультации с главным судьей и министрами Кабинета (ст. 124). По достижении 65-летнего возраста они обязаны уходить в отставку, а также могут быть досрочно уволены за недостойное поведение или смещены приказом президента по причине профессиональной непригодности. Приказ президента о смещении члена Верховного суда должен быть поддержан решением 2/3 присутствующих членов обеих палат Парламента.

Верховный суд полномочен рассматривать в качестве суда первой инстанции споры между правительством Союза и штатами, а также споры между штатами (ст. 131). Он является высшей апелляционной инстанцией по уголовным и гражданским делам. В пределах существующего законодательства он издает предписания по вопросам судопроизводства, а по просьбе президента может давать различные заключения по ряду вопросов. Наиболее важна роль Верховного суда Индии и Высших судов штатов в качестве органов конституционного контроля.

При рассмотрении любого дела Верховный суд может давать толкования конституционных положений (ч. 3 ст. 132), а формулируемое им право обязательно для всех судов страны (ст. 141). Верховный суд может объявить неконституционным любой

закон, противоречащий основному закону Индии. Чаще всего это касается законодательных актов, нарушающих основные права граждан.

Право Верховного суда и высших судов штатов на осуществление конституционного контроля неоднократно пыталась использовать оппозиция против ряда решений правительства, связанных с осуществлением земельных реформ, отменой пенсий и особых привилегий бывших правителей княжеств в 50-е годы, национализацией 14 банков в 1970 г. и т. д. В то же время практика знает немало прогрессивных решений Верховного суда и Высших судов штатов, принятых в порядке конституционного контроля, которые расширили право на свободу слова и печати, на забастовки, минимальную заработную плату, на юридическую защиту граждан, выступали в защиту интересов отсталых слоев населения, национальных, кастовых или религиозных меньшинств.

В федеральной судебной системе также действуют апелляционные суды и низшие суды: суды сессий и суды магистратов.

Тенденция к некоторому усилению судебной власти, наблюдающаяся в течение последней четверти века, говорит о том, что находящиеся у власти в Индии круги, видимо, предпочитают сохранить и даже несколько усилить "вес судебного балансира" в системе разделения властей в качестве необходимого противовеса как обладающему почти диктаторскими полномочиями правительству, так и на случай возможного выхода Парламента из-под контроля правительства. Не лишено смысла и идеологическое влияние такой деятельности судов на народные массы в условиях высокого уровня социальной напряженности в стране. Поэтому процесс некоторой общей демократизации форм и содержания деятельности Верховного суда и относительного усиления судебной власти в целом находится вполне в русле естественной логики движения страны к более широкому использованию демократических институтов вместе с ускоряющимся развитием рыночной экономики современной Индии.

§ 6. Основы политико-территориального устройства

Первоначально Конституция Индии 1950 г. закрепила **федеративное** устройство государства в форме союза трех различных по своему положению в Федерации групп *штатов*, которые не учитывали национальный состав населяющих их народов.

Принципиальные изменения в структуре федеративного устройства Индии были вызваны **Законом о реорганизации штатов 1956 г., который в целом стал важнейшим актом конституционного** значения, начавшим коренную перестройку Федерации по национальному признаку. Вместо 28 старых многоязычных штатов было создано 14 новых, из которых 10 было сформировано по монолингвистическому принципу, а в 4 остальных применялся принцип билингвизма (использование двух языков). Шесть территориальных подразделений получили статус союзных территорий. Было ликвидировано деление штатов на юридически неравноправные группы. Территориальное деление пришло в большее соответствие с национальными, социально-экономическими и культурными потребностями населения страны. Перестройка Федерации осуществлялась на основе следующих принципов: сохранение и укрепление единства и безопасности страны, создание однородных в языковом и культурном отношении штатов с учетом финансовой и административной целесообразности, а также возможность разработки общенационального плана. Реорганизация штатов 1956 г. явилась решающим событием в объединении страны на национальной основе. Она покончила с существованием княжеств, ликвидировала институт правителей штатов из феодальных князей — раджпрамухвов — и ряд других пережитков, дала новый стимул развитию производительных сил как отдельных штатов, так и страны в целом.

Помимо штатов, в индийскую Федерацию входит еще такая специфическая форма значительно ограниченной автономии, как союзная *территория*. Семь существующих в настоящее время союзных территорий имеют набор органов управления, аналогичный штатам, хотя их автономия уже.

В сфере законодательства компетенция распределяется между Союзом и штатами в соответствии с тремя перечнями вопросов, данными в приложении VII к Конституции. В "союзном перечне" определены вопросы, относящиеся к сфере исключительной компетенции законодательства Федерации. Сюда относятся такие важнейшие

вопросы, как оборона страны, внешнеполитические, внешнеторговые связи, банковское дело, денежное обращение, же-лезнодорожные, воздушные и водные сообщения, торговля меж-ду штатами и др. Всего в этом перечне насчитывается 100 пунк-тов. Согласно ст. 248 Конституции, к сфере исключительного за-конодательства Союза относятся также и все вопросы, которые не вошли ни в один из перечней упомянутого приложения.

Перечень совпадающего законодательства содержит вопро-сы, по которым могут осуществлять законодательную деятель-ность как Федерация, так и ее субъекты (при отсутствии соответ-ствующего закона Федерации или в случае одобрения президен-том). В этот перечень входит 48 вопросов, в числе которых уголовное, гражданское, трудовое, семейное, социальное, проф-союзное законодательства и т. д.

Третий перечень относится к исключительной компетенции штатов. Он состоит из 62 вопросов, таких, как: охрана обществен-ного порядка, полиция, тюрьмы, некоторые стороны организа-ции судов, местное самоуправление, здравоохранение и санитария, помощь инвалидам и безработным, культура, образование и т. д. Хотя формально законодательствовать в этих сферах призваны штаты, федеральный парламент, по решению Совета штатов, при-нятому квалифицированным большинством в 2/3, может законо-дательствовать по любому из вопросов, входящих в исключитель-ную компетенцию штатов, рассматривая их как относящиеся к национальным интересам всей страны. Следовательно, несмотря на наличие этих трех перечней, центральные власти могут на практике издавать законы по любым вопросам независимо от того, к компетенции каких органов они формально отнесены.

Все штаты, кроме Джамму и Кашмира, обладающего *соб-ственной конституцией и гражданством*, имеют единый право-вой статус в Союзе, определяемый приложением VII, ст. 370 и другими положениями Конституции Индии. Установлено единое федеральное гражданство.

Судебные и административные органы всех штатов и Феде-рации составляют единую систему. Правительство Индийского Союза может давать правительствам штатов любые указания, касающиеся исполнения федеральных законов. Территории шта-тов, кроме Джамму и Кашмира, где необходимо согласие их выс-ших законодательных органов, могут быть изменены без согласия штатов. Кроме того, с согласия центрального правительства гу-бернатор вправе передавать Союзу любые функции или полномо-чия, принадлежащие штату.

Наиболее ярким выражением возрастающего господства центра над штатами является подробно разработанный *институт чрезвычайного положения*. Введение такого положения существенно ограничивает права штатов, а практическое его осуществление нередко приводит к массовым и серьезным нарушениям прав и свобод граждан. Из пяти десятилетий независимого развития почти 12 лет Индия провела в состоянии чрезвычайного положения. То, что даже в этой ситуации Индийский Союз сохранил федеративную структуру, доказывает ее жизнеспособность.

Еще одной формой института чрезвычайного положения в масштабах штата является президентское *правление* (ст. 356), с объявлением которого основные функции по управлению тем или иным штатом переходят к центральным органам государства. Президентское правление в штатах применялось в Индии около 100 раз

1

Детализация и регламентация процедуры применения норм чрезвычайного характера предусматривают определенную степень контроля Парламента за осуществлением чрезвычайных полномочий и как бы позволяют организационно и процессуально "укладывать" эти авторитарные по своей природе положения в рамки либерального политического режима.

Стремление к унитаризму и централизации в Индии неотделимо от стремления к регионализму и децентрализации, которое находит свое выражение в создании новых штатов и союзных территорий, в учащающихся требованиях предоставить штатам больший объем автономии.

В последнее время сохраняются сепаратистские тенденции в различных районах страны, особенно в штатах Джамму и Кашмир, Гуджарат, Пенджаб и Тамилнад.

§ 7. Публичная власть в штатах и союзных территориях

В каждом из 25 штатов страны высшими органами власти являются: **губернатор, легислатура штата, совет министров** и **высший суд штата.**

Высшим должностным лицом штата является губернатор. Он назначается президентом Республики сроком на 5 лет с возможностью повторных назначений в последующем. Губернатор должен быть гражданином Индии не моложе 35 лет, не занимать какой-либо иной оплачиваемой должности и не являться депутатом Парламента страны или легислатуры штата. "Предполагается, что он не зависит от каких-либо политических партий"², хотя на практике он защищает интересы партии, находящейся у власти в центре.

В качестве представителя Союза губернатор осуществляет контроль за управлением и законодательством штата; он назначает главного министра и по его предложению министров штата; он вправе в любое время сместить их (ст. 164); губернатор является составной частью легислатуры штата; созывает и распускает законодательное собрание штата; направляет ему послания (ст. 175); он утверждает законопроекты (ст. 200) и т. д. Губернатор обладает правом как абсолютного, так и отлагательного вето в отношении законопроектов, принятых легислатурой штата. Выражая интересы Союза, в соответствии со ст. 201 губернатор вправе направить любой законопроект на одобрение президентом страны. Губернатор назначает окружных судей. Важно отметить то, что губернатор является гарантом интересов Федерации в штате.

Высшим законодательным органом штата является легислатура, которая может состоять из двух палат: законодательного собрания и законодательного совета, а также губернатора. Конституция прямо не предусматривает обязательного наличия верхней палаты в каждом штате. Законодательные собрания имеются во всех штатах, в то время как законодательные советы — лишь в половине из них. В рамках предписанной им компетенции легислатуры штатов издаются законы по вопросам, отнесенным VII приложением к Конституции к сфере исключительной компетенции штатов или совместной компетенции Союза и штатов. На заседаниях палат председательствуют

избираемые их составами, соответственно, *спикер законодательного собрания или председатель законодательного совета.* Зак
конодательный совет легислатуры штата обладает правом отлагательного вето и может задержать принятие любого нефинансового законопроекта на 4 месяца, а финансового — на 14 дней.

Губернатор обязан назначить лидера партии, заручившейся поддержкой большинства в законодательном собрании штата, главным министром, а по представлению последнего — остальных членов правительства штата. Число министров в штатах Конституцией не определено. На практике оно колеблется от 6 до 14 человек.

Согласно прочно установившемуся обычаю, губернатор должен действовать в соответствии с "советами" министров правительства штата. Поэтому, как и на федеральном уровне, именно правительство является главным органом, фактически осуществляющим государственную власть в штате.

Систему органов союзной территории возглавляет назначаемый президентом и действующий от его имени **управляющий**. Решением центрального Парламента для союзных территорий могут создаваться свои *легислатуры, советы министров*

и

высшие суды.

Несмотря на то, что советы министров и легислатуры союзных территорий могут давать советы управляющим, последние остаются полностью подчиненными президенту (фактически — премьер-министру Союза), который вправе издавать обязательные для исполнения правила по вопросам управления союзными территориями. Высшую законодательную власть в союзных территориях осуществляет федеральный Парламент, а высший суд союзной территории является лишь подчиненным Верховному суду средним звеном единой судебной системы страны.

В соответствии с 69-й поправкой 1991 года к Конституции Союзная территория Дели получила особый статус "территории национальной столицы", которая имеет свое собственное законодательное собрание и совет министров, а роль губернатора выполняет назначаемый президентом лейтенант-губернатор. В случае возникновения разногласий между Советом министров и лейтенант-губернатором последний вправе передать вопрос на рассмотрение президенту страны (ст. 239-АА).

§ 8. Местное самоуправление и управление

Каждый штат делится на **округа**. Губернатор по указанию правительства штата, для управления несколькими округами (обычно 7—8) назначает *комиссара*, который считается высшим должностным лицом округа и подчиняется правительству штата.

Заместитель комиссара

осуществляет сбор налогов, набор в армию, предоставляет ссуды и распределяет помощь между нуждающимися, надзирает за тюрьмами, осуществляет некоторые судебные полномочия и т. д.

Территории округов подразделяются на **талуки** и **тексилы**. Лишь в некоторых штатах в округах имеются выборные советы.

72 крупных города выделены из окружного подчинения, и в них образованы **муниципальные корпорации**

— старейшие, наиболее представительные и автономные органы самоуправления в Индии. Население этих городов избирает на срок 3—5 лет

Генеральный совет,

члены которого из своего состава выбирают

мэра города

и его заместителей сроком, как правило, на один год. Главным управляющим корпорации, в руках которой сосредоточена исполнительная власть, является назначаемый правительством штата

комиссар корпорации.

В каждой муниципальной корпорации имеются комиссии по важнейшим направлениям ее деятельности: по вопросам образования, здравоохранения, финансам, санитарии, текущим вопросам и т. д.

В городах с населением более 10 тыс. человек жители избирают **муниципальные советы**, компетенция которых значительно уже. В стране насчитывается около 1500 муниципальных советов.

В руководящих принципах политики государства Конституция Индии (ст. 40) предусматривает создание **деревенских панчаятов** — традиционных органов местного самоуправления — и наделение этих органов властью, необходимой для их функционирования в качестве единиц управления. Эти органы рассматриваются некоторыми индийскими юристами в качестве "конституционного положения, доводящего демократию до уровня простого народа"

1

. Полномочия панчаятов охватывают некоторые вопросы сельского хозяйства, здравоохранения, санитарии, благоустройства и отдельные сугубо местные проблемы жизни общины.

В настоящее время панчаятами охвачено более 95% всего сельского населения. В большинстве штатов панчаятская система состоит из трех уровней: низшего — *деревенские панчаяты*

(которых насчитывается 225 832), среднего — *панчаят самити*

(т. е. панчаят на уровне такого административного района, как талук, — их в стране 4414) и высшего —

зила паришад

(панчаят на уровне крупного административно-территориального подразделения — округа, которых в Индии 274)

1

.

Наиболее распространенный элемент системы панчаятов — деревенский панчаят — организационно состоит из трех основных органов: *общего собрания деревни*, *исполнительного комитета*

панчаята и

с

удебного панчаята,

шли сельского суда. Повседневная работа панчаята обычно осуществляется *председателем*

и

комитетами,

которые состоят из специалистов и проводят большую общественно полезную работу.

Панчаяты всех уровней находятся под весьма строгим административным надзором и финансовым контролем вышестоящих правительственных чиновников.

В начале 90-х годов началась широкомасштабная конституционная реформа системы панчаятов и муниципалитетов. 73-я и 74-я поправки к Конституции Индии 1992 г. внесли в основной закон 34 новые статьи и два приложения (XI и XII), направленных на унификацию прежде слишком пестрой и сложной схемы местного самоуправления и его более оптимальное включение в механизмы, осуществляющие реформы в экономике, сельском хозяйстве и структуре управления современной Индией.

В соответствии с п. D ст. 243 в редакции 73-й поправки к Конституции панчаят представляет собой институт самоуправления для сельской местности. Обновленная конституционная схема панчаятов предусмотрела три уровня панчаятов, действующих в каждом штате и союзной территории: низшего, — как и ранее, панчаята на уровне деревни — грам сабха; среднего — на промежуточном уровне (ранее панчаят самити) и высшего — на уровне сельского района (ранее зила паришад) (ст. 243-B).

Вопросы организации выборов, требования к депутатам и функции панчаятов и муниципалитетов в значительной степени унифицированы в ходе реформы местных органов 1992 г.

С целью координации работы панчаятов (муниципалитетов) разных уровней Конституцией предусмотрено представительство председателей панчаятов нижестоящего уровня в панчаятах вышестоящего уровня. Члены палат союзного парламента и легислатур штатов имеют право представлять в панчаятах, на территории которых они проживают (кроме деревенского панчаята).

За представителями "зарегистрированных" (наиболее социально отсталых) каст и племен в панчаятах резервируется число мест, соответствующее их доле в населении данного панчаята, а для женщин предусмотрено резервирование 1/3 всех мест и должностей председателей панчаятов. Легислатура штата может также законом штата по своему усмотрению резервировать места и посты в панчаятах для иных представителей социально отсталых слоев населения.

Председатель деревенского панчаята избирается в соответствии с законом, принятым законодательством штата, а председатели промежуточных и районных панчаятов избираются членами соответствующего панчаята.

Панчаяты избираются сроком на 5 лет прямым голосованием граждан, достигших 18 лет и проживающих на территории панчаята.

Право быть избранным в панчаяты предоставляется жителям, достигшим 21 года и проживающим на территории соответствующего панчаята. К кандидатам в члены панчаята предъявляются те же требования, что и к кандидатам в законодательные собрания штатов.

Избирательная комиссия штата организует и контролирует деятельность по выборам в панчаяты и муниципалитеты.

В соответствии со статьей 243-G законодательства штатов могут своими законами наделять панчаяты полномочиями, необходимыми для их функционирования в качестве институтов самоуправления для подготовки планов экономического развития и обеспечения социальной справедливости, а также по широкому перечню вопросов, включенных в XI приложение к Конституции. В их число входят: сельское хозяйство; проведение земельных реформ; совершенствование методов землепользования; местная ирригация; животноводство; птицеводство; рыбный промысел; лесное хозяйство; малое предпринимательство; сельская транспортная инфраструктура; производство и распределение электроэнергии в сельских районах; реализация программ ликвидации бедности; обеспечение благосостояния социально отсталых каст и племен; развитие системы общественного распределения; начальное и профессиональное обучение; библиотеки; культурная деятельность; содействие укреплению семьи и т. д.

Аналогичным образом в соответствии со ст. 243-W муниципалитетам предоставляются полномочия в сферах, перечисленных в приложении XII. К ним относятся: городское планирование; строительство; использование земли; дороги и мосты; водоснабжение; здравоохранение и санитария; борьба с пожарами; экология; озеленение; вопросы культуры, образования, эстетического воспитания; защиты животных; регистрация актов гражданского состояния; инфраструктура и благоустройство городов и т. д.

Легислатуры штатов могут предоставлять панчаятам право сбора налогов, финансовую помощь, а также возможность создания специальных фондов.

В то же время создаваемая губернатором штата *финансовая комиссия* вправе контролировать финансовую деятельность пан-чаятов и муниципалитетов и давать им соответствующие рекомендации по распределению доходов от налогов, средств, фондов и дотаций между штатом и панчаятами.

Для координации, консолидации и реализации планов развития панчаятов легислатурами штатов создаются *районные plano-вые комиссии*. В федеральных районах создаются аналогичные федеральные комиссии.

В городских и индустриально развитых районах в каждом штате и союзной территории создаются *муниципалитеты*.

Также в Индии создаются поселки городского типа называемые "нагар панчаят" (или иначе — в соответствии с местными языками и обычаями). Для меньших городских территорий формируются *муниципальные советы*. На более крупных городских территориях организуются *муниципальные корпорации*. муниц

Размеры территорий и их соответствие тому или иному типу муниципалитета определяются решением губернатора штата, исходя из оценки количества жителей, плотности населения, уровня и перспектив промышленного развития и т. д.

В случае неподпадения местности по каким-либо параметрам под понятие муниципалитета того или иного уровня губернатор может предоставить ей *статус промышленного района* (industrial township).

Для выборов членов муниципалитетов территория последних делится на административные районы.

Законами штатов может быть предусмотрено представительство в муниципалитетах лиц, обладающих специальными знаниями и опытом в сфере местного управления, членов палат союзного парламента или легислатур штатов, представляющих население муниципалитета и председателей попечительских советов муниципалитетов.

В муниципалитетах, на территории которых проживает более 300 тыс. человек, создаются *попечительские советы*. Кроме того, легислатуры штатов вправе создавать в муниципалитетах различные комитеты.

Ранее действовавшие законы штатов, регламентирующие деятельность панчаятов и муниципалитетов, остаются в силе до тех пор, пока их не сменят новые законы, которые должны быть приняты легислатурами штатов на основе упомянутых выше 73-й и 74-й поправок к Конституции. Таким образом, законодательная база и реально действующая система панчаятов и муниципалитетов находятся в процессе интенсивной перестройки. Эта перестройка представляет собой весьма сложный процесс, так как, по официальным данным, 23% сельского населения до сих пор не имеют возможности на демократической основе избирать органы местного самоуправления¹.