



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 323.1(540):354

А.Ю. ЯКОВЛЕВ, к.полит.н., заместитель директора Института экономики, управления и права, заместитель зав. кафедрой государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Российский государственный гуманитарный университет»,
г. Москва, Миусская пл., д. 6
Электронный адрес: yak_igtmu@inbox.ru

СИСТЕМНЫЕ СБОИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЯ: ИССЛЕДОВАНИЕ ВОПРОСА НА ПРИМЕРЕ ИНДИИ

На современном этапе развития управленческих наук мало кто может опровергнуть тезис о первостепенной важности качества построения системы государственного и муниципального управления для развития страны и прямой зависимости от нее уровня жизни населения. Просчеты и промахи в администрировании могут вести к таким серьезным и трудно обратимым общественным явлениям, как массовая безработица, обнищание населения и идущие за ними следом экстремизм и терроризм.

О неэффективности управления различными государствами и причинах этого достаточно много говорится, но, несмотря на активность муссирования темы в СМИ и научном сообществе, мало что существенно меняется. Одними из факторов, оказывающих существенное влияние на подобное положение дел, являются исследование проблем государственного и муниципального управления учеными одной страны и формулирование предложений исходя из доработки существующей модели управления данным государством или поиск ответов в ретроспективном анализе.

По мнению автора, более продуктивным было бы обратиться к опыту других стран. Во-первых, опыт чужих ошибок не сказывается пагубно на населении государства, так как уже был апробирован на жителях иных стран. Во-вторых, некоторые явления, только начавшие свое развития в одной стране,

В статье исследуются проблемы государственного управления и общественной напряженности в Индии, ведущие к росту экстремистской и террористической активности в стране.

Ключевые слова: Индия; государственное управление; каста; неприкасаемые; религия; индуизм; коррупция

уже показали свои негативные последствия в другой. В-третьих, власти практически каждого государства, видя те или иные проблемы, стараются их предотвратить или решить, изучение чего было бы крайне полезно. Необходимо отметить, что, беря на вооружения заграничный опыт государственного и муниципального управления, нельзя заимствовать полностью модель или какие-то ее элементы без преломления их с учетом специфики конкретного государства.

С указанной точки зрения было бы довольно полезно проанализировать индийский опыт ввиду следующих факторов: Индия, как и Россия, состоит из большого числа субъектов федерации, значительно отличающихся друг от друга; население обеих стран представлено большим количеством национальностей и религиозных конфессий; для государств характерна сложная многоуровневая система государственного и муниципального управления; странам присущ высокий уровень коррупции; эти государства испытывают на себе значительное влияние экстремизма и терроризма.

Последний тезис подтверждают оценки СМИ, в соответствии с которыми Россия и Индия заняли второе и третье места среди государств, наиболее пострадавших от терроризма в период с 1994 по 2004 г. [15]. Так, только в период с 1996 по 2006 г. различные формы его проявления, от религиозного, этнического (националистического) до левого [27] унесли в Индии жизни более 53 тыс. чел. и около 550 тыс. были ранены [43, р. 5]. Только в одном индийском городе Мумбаи менее чем за два десятилетия было совершено 9 серий терактов, в результате которых пострадали свыше 1 800 чел. [30; 34]. Для сравнения, за последнее десятилетие XX в. в Европе было совершено 178 терактов, в результате которых погибли и были ранены 1 926 чел. [20, с. 58].

Указанные цифры подтверждают серьезность экстремистско-террористической угрозы для индийского государства и вполне оправдывают Индию в качестве объекта исследования.

Основной упор в настоящей работе будет сделан на изучение перекосов, сбоев и недоработок в системе государственного и муниципального управления с точки зрения их влияния на рост экстремистских и террористических проявлений в стране.

По мнению автора, к основным питающим экстремистско-террористическую почву явлениям в Индии можно отнести следующие:

- проблема самоидентификации индийского населения и отсутствие консолидирующей национальной идеи;
- наличие множества этносов и значительных различий в их социально-экономическом и общественно-политическом положениях;
- кастовое расслоение общества;
- межрелигиозная рознь;
- непосредственные противоречия в системе государственного и муниципального управления (несовершенство бюрократической машины, запутанное административно-территориальное деление страны, коррупция в органах власти и др.);
- комплекс социально-экономических проблем.

Следует отметить, что все вышеуказанные явления тесно связаны между собой и, нередко, одно порождает другое. Во многом это объясняется тем, что, как отмечал авторитетный отечественный индолог Ф.Н. Юрлов, в Индии «становление демократических институтов происходило в атмосфере политизации чрезвычайно фрагментированного общества» [23, с. 168].

Трудно переоценить то влияние, которое оказывают культурные традиции, особенности менталитета населения, складывающегося веками, на политическое поведение. Автор разделяет мнение культуролога А. Ахиезера о том, что история этнических конфликтов столь длительна, что современные представления, основанные на методах разрешения конфликтов в рамках либеральной цивилизации, связаны лишь с кратким мигмом человеческой истории [5, с. 118]. В этой связи уместно вспомнить и утверждение французского ученого Г. Лебона, что «каждый народ обладает душевным строем столь же устойчивым, как и его анатомические особенности» [16, с. 5].

Население разобщено по отдельным страгам не только сохранившимися в обществе пережитками кастового деления, но и множеством религиозных верований. В Индии представлены практически все мировые религии, а также присутствуют верования, существующие только в этой стране. По данным, приведенным востоковедом Б.И. Клюевым, подавляющее большинство населения – индуусы, т.е. индийцы, исповедующие ту или иную из многочисленных форм индуизма (82,3%), мусульмане – 12,1%, христиане – 2,4%, сикхи – 2%, буддисты – 0,7% и джайны (одно из течений индуизма, позже трансформировавшееся в самостоятельную религию) – 0,5% [14, с. 8].

Немаловажным фактором является то, что в количественном отношении последователи разных религий от более чем миллиардного населения Индии, составляя доли процента в абсолютных величинах, представляют собой миллионы. Однако главная проблема, связанная с религией, заключается не в численной разнице между конфессиями, а в существовании между ними конфликтов. Помимо этого, отсутствует четкое понимание содержания термина «индуизм», в который некоторые исследователи стремятся включить все, что не относится к другим религиям, представленным в Индии. Индуистская традиция насчитывает 33 крора богов (один крор, на хинди, означает 10 млн). Таким образом, тридцать три крора равны 330 млн. На первый взгляд эта гигантская цифра не реальна, но, судя по сведениям из справочников, словарей и книг об индуизме, это вполне допустимо, т.к. один и тот же бог может выражать как положительные явления, так и негативные, насчитывая бесчисленное множество ипостасей.

Даже основоположник независимой Индии Дж. Неру не смог ответить на вопрос: что такое индуизм? Он писал: «Индуизм как вера расплывчат, аморфен, многосторонен; каждый понимает его по-своему. Трудно дать ему определение или определенно сказать, можно ли его назвать религией в обычном смысле этого слова. В своей нынешней форме, как и в прошлом, он охватывает много верований и религиозных обрядов, от самых высших до самых низших, часто противостоящих или противоречащих друг другу» [18, с. 114].

Сложность создания общепризнанного определения индуизма, по мнению западного специалиста Г. фон Штитенкрона, заключается в том, что ученые

пытаются рассматривать индуизм как единую религию. «Эти проблемы исчезли бы сами собой, если бы мы пользовались словом “индуизм” для обозначения социокультурной единицы или цивилизации, содержащей в себе множество самостоятельных религий» [22, с. 247].

Подобная трактовка индуизма возникла, по мнению отечественного исследователя Н.Р. Гусевой, ввиду вбирания в себя сотни культов, как доарийских и арийских, так и различных других, возникших и продолжающих появляться в наши дни, где объектом почитания выступает событие или человеческое достоинство [9, с. 248-249].

Определенным выходом из затруднительной ситуации с формулированием определения может быть использование научных подходов индийского исследователя Н. Деварая. Он полагает, что «индуизм невозможно охарактеризовать как определенный комплекс концепций... По сравнению с такими четко определенными религиями, как христианство и ислам, индуизм предстает в виде сумбурной путаницы верований, доктрин и ритуалов, которые не могут быть осмыслены и истолкованы даже благожелательно настроенными и проницательными исследователями» [31, р. 1].

Однако попытки дефинизации в научных кругах продолжаются. В частности, немецкому ученому Г. Зонтхаймеру удалось более четко очертить рамки понятия «индуизм». Он выделяет в нем пять базовых компонентов: 1) труды и учения брахманов; 2) аскетизм и отшельничество; 3) племенную религию; 4) фольклорную религию; 5) бхакти (преданность личному и единственному богу) [12, с. 281].

Что касается популярности индуизма, то, с точки зрения авторитетного ученого Г.М. Богдан-Левина, индуизм был привлекателен для различных слоев населения в силу того, что представлял собой своеобразный синтез религиозной традиции, вобравшей отдельные местные культы, философию допускающей одновременное существование многочисленных интерпретаций в виде фактически независимых друг от друга школ, сохранения и развития традиционных социальных институтов, прежде всего варновой системы [6, с. 226].

Религиозное сознание, будучи в значительной степени консервативным и традиционным элементом индийского общественного сознания, существенно влияет на политические, экономические, социальные и культурные процессы в обществе. Иногда религия является тормозом в развитии страны. На этот счет, в частности, президент законодательного собрания Индии в 1921-1925 гг. Фредерик Уайт высказывался следующим образом: «На пути прогресса стоят труднопреодолимые препятствия, главное из которых индуизм» [48, р. 7].

Индия является многонациональной страной и включает в себя множество самых разных культурных групп с их неповторимыми обычаями, религией и языковыми особенностями. В индийской литературе они известны под различными названиями: араньяка (лесные люди), ванаваши (жители лесов), ваньяджати (лесные народы), адиваши (первозаселенцы) и др. [40, р.13].

В Конституции Индии большинство из них занесены в особый список, в соответствии с которым они называются зарегистрированными племенами

(scheduled tribes). Список был составлен в целях проведения среди указанной части населения социально-экономических и культурных преобразований. Основным закон предусматривает содействие наиболее слабым группам населения в области образования, экономики, защиту от социальной несправедливости и всех форм эксплуатации [45, р. 90].

Термин «зарегистрированные племена» весьма условен. До настоящего времени не определены критерии, по которым тот или иной народ следует относить к конкретной категории. Главным образом в указанный список были внесены те группы, которые в переписи 1931 г. попали под категорию отсталых классов (backward classes). В зарегистрированные племена вошли и «бывшие криминальные племена» (ex-criminal tribes), в круг занятий которых входили угон скота, кража зерна и разбой [33, р. 395; 39, р. 65-66]. В отечественной этнографии для обозначения так называемых племен принят другой термин – «малые народы».

Оценки этнической и лингвистической стратификации населения Индии разнятся. Так, западный исследователь К. Бэйлс утверждает, что в стране существуют примерно 600 официально признанных племен и несколько сотен мелких, говорящих более чем на 300 различных языках [7, с. 205]. В свою очередь, индийский исследователь С.М. Сингх говорит о существовании 52 крупных племен, 6 400 каст и субкаст, использующих 1 654 языка [42, р. 139]. К племенам в Индии относят этносы, частично или полностью не вошедшие в кастовую систему и оставшиеся на уровне до- и раннеклассовых обществ.

Будучи автохтонным населением индийского субконтинента, племена в древности преимущественно населяли плодородные долины. Под давлением пришедших ариев они были вынуждены отступить в горные и лесные районы, которые с тех пор стали местом их проживания, что привело к географической и социальной изоляции, в особенности на северо-востоке. Благодаря этому малым народам удалось сохранить свою этническую обособленность, выражающуюся в своеобразии материальной и духовной культуры, а также в сильной концентрации пережитков родоплеменных отношений. Стоит отметить, что степень изоляции племен отличалась в зависимости от региона Индии. Например, в центральной и восточной частях доколониальной Индии особой изоляции племенного населения не было. Племена имели тесные торговые отношения с соседним индусским населением.

Племена неоднородны по своему численному составу, который варьируется от десятка человек до нескольких миллионов. Как правило, они представляют собой меньшинство среди индусов. Исключения составляют бхилы, мина, гонды и коли, доминировавшие в местах своего обитания. В Средние века собственные государственные образования имели: домы, черосы и мунда в Бихаре, гонды в Мадхья Прадеше, ахолы, качары и кхаси на северо-востоке.

Находясь на более низкой ступени развития, племена постоянно испытывают давление со стороны сложно организованного и развитого кастового общества. Оно выражается в процессах индустизации и санскритизации

их социальной жизни. Многие элементы кастовой системы вошли в жизнь племен центральной и восточной Индии. Санскритизация часто служит прелюдией трансформации племени в касту. В основном переход происходит в касту шудр, реже в касты вайшья и кшатриев. Многие низкокастовые индусы и неприкасаемые вышли из племен. Обратный процесс (десанскритизация или трайбализация) также имел место в Средние века в местах, где племенное население составляло большинство.

По данным переписи 1991 г. численность племен составила 67,76 млн чел. (8,08% населения страны), из них 1,32 млн – примитивные. Малые народы занимают 20% территории страны, на которой сконцентрировано 70% ресурсов Индии – лесов, вод и полезных ископаемых. Подавляющее большинство племен проживает в трех «племенных» зонах: центрально-восточной (55%), западной (28%) и северо-восточной (10%) [13, с. 70-71].

Касты представляют собой социальные структуры, возникшие в период родоплеменного строя, впоследствии приобретшие черты этноса. Это своего рода закрытая эндогамная группа реальных или потенциальных родственников, обладающих в кастовой иерархии условно-определенной статусной позицией, различающейся в зависимости от местности страны. При этом кастам присущ динамизм. Они то распадаются, то сливаются, меняют свои функции и место в иерархии. Также весьма запутаны правила, регулирующие контакты между кастами. Перемещение из одной касты в другую практически невозможно. Представители каст живут компактно и достаточно изолированно (преимущественно неприкасаемые), имеют свои культурные и языковые особенности, а также основную сферу деятельности (например, служители касты, торговцы, строители, ремесленники и рыбаки).

Точное количество каст неизвестно. Цифры, представляемые специалистами, колеблются от тысяч до десятков тысяч кастовых единиц. Отечественный индолог Л.Б. Алаев отмечал, что «на вопрос о том, существует ли та или иная каста, можно ответить и “да” и “нет”» [3, с. 153]. По данным же проведенного в Индии этнографического исследования, в стране выявлены 4 635 каст [35, р. 11]. Касты, в свою очередь, делятся на «подкасты», и, по некоторым оценкам, совокупное число кастовых единиц составляет 15 тыс. [2, с. 490]. Что касается численности касты, то она значительно отличается от нескольких десятков до миллионов человек.

Главным негативным моментом кастовой системы является наличие касты неприкасаемых или хариджанов (детей бога). В Индии численность далитов («угнетенных»), так они себя предпочитают называть, равна примерно 160 млн чел. (более 16% всего населения страны), но сегодня в индийской прессе и научных кругах нередко встречается цифра в 260 млн далитов [26, с. 217].

Кастовое деление оказывает немалое влияние на политическую жизнь страны и нередко становится причиной обострения межпартийной борьбы. Политические партии вынуждены считаться с кастовым фактором и нередко используют его для достижения собственных целей. Это дало основание востоковеду Н.Р. Гусевой утверждать: «Кастовые организации бывают чрезвычайно влиятельны, объединяются одна с другой, вырабатывают общую политиче-

скую платформу и иногда становятся базой образования новой политической партии, выражающей интересы того или иного класса или общественной прослойки» [10, с. 57].

Что касается территориального распределения далитов, то почти 50% «угнетенных» проживают в пяти штатах хиндуязычного пояса (Уттар Прадеше, Бихаре, Мадхья Прадеше, Раджастане и Харьяне). На юге страны они сосредоточены преимущественно в Тамилнаду и Андхра Прадеше, на востоке – в Западной Бенгалии. Наиболее высока доля «угнетенных» в населении Пенджаба (27%), Химачал Прадеша (25%), Западной Бенгалии (22%), Уттар Прадеша (21%) и Харьяны (19%) [25, с. 24].

Материальное положение далитов крайне низкое. Основной сферой их занятости является сельское хозяйство, в котором заняты 64% «угнетенных», при этом 40% из них либо вообще не имеет собственной земли или размер их участка менее акра (около 0,4 га) [38, р. 37].

Еще одним барьером на пути развития Индии является напряженная ситуация между тремя наиболее крупными религиозными общинами страны (индусами, мусульманами и сикхами). Конфликт подогревается имеющимися территориальными спорами, в которые вовлечены правительства Индии и Пакистана.

Нельзя назвать простой и ситуацию с системой государственного и муниципального управления. Ей присуще целый ряд проблем, среди которых можно отметить:

- высокую численность чиновничьего аппарата;
- большое количество государственных органов;
- сложную подчиненность ведомств;
- дублирование функций;
- размытость компетенции;
- низкий профессионализм руководства органов власти;
- клановость (семейственность) государственной службы;
- практику перекладывания ответственности;
- крупность самих органов исполнительной власти;
- децентрализацию системы управления;
- высокую фрагментарность политической арены;
- коррупцию.

Все это значительно затрудняет, а нередко и делает невозможным, оперативную ликвидацию многих острых проблем общества.

Решая вопрос, когда-то поставленный немецким социологом М. Вебером о том, что при вверении управления государством в чьи-либо руки, «выбор существует между бюрократией и дилетантизмом в сфере администрации» [47, р. 336], строителями индийского государства было отдано предпочтение синтезу двух профессиональных начал – политического и чиновничьего. В основу модели индийской государственной службы были положены принципы английской бюрократической системы, которые, растворившись в индийской традиции, породили ряд противоречий.

С одной стороны, в Индии государственные управленцы делятся на две категории - политики и профессиональные чиновники (администраторы).

К первым относятся министры и иные должностные лица, назначаемые на государственные должности после своего избрания в парламент страны или легислатуру штата. Ко второй – высшее, среднее и низшие чиновничество, т.е. те, кто в государственной иерархии расположен ниже министров и выше технического персонала (разносчиков почты, уборщиков помещений, водителей и т.д.).

С другой стороны, настоящее деление весьма условно. Переход управленцев из категории в категорию не является из ряда вон выходящим явлением. Например, государственный служащий, уйдя на пенсию и затем избравшись депутатом, может быть приглашен на работу в качестве главы какого-нибудь органа исполнительной власти. Интересно и другое, порой должность руководителя того или иного министерства может замещаться профессиональным государственным служащим, а после формирования нового состава кабинета министров главой этого же ведомства становится политик. Преодолимость правовых преград на пути «перевоспложения» чиновников в политиков и тесное переплетение указанных категорий семейно-олигархическими, сословно-традиционалистскими и иными узами, в частности, отмечал советский исследователь В.Ф. Ли [17, с. 11-12].

Указанные процессы сопровождаются борьбой в рамках одного ведомства политиков, формально возглавляющих государственный орган, и бюрократии во главе с секретарями министерства, реально управляющими им. При этом в стане секретарей, относящихся к руководящему составу и разделяющихся на секретарей, вице-секретарей, заместителей секретарей, помощников секретарей и т.д., также отсутствует единство. Говоря о секретарском составе, индиец Ш. Махешвари отмечал: «Чиновники всех секретарских уровней должны определять смысл своей работы исходя из интересов правительства в целом. Другими словами, секретарь является секретарем правительства, а не только секретарем министерства. Настоящее положение должно распространяться и на чиновников более низкого уровня. К сожалению, довольно часто секретарь думает прежде всего об интересах министерства или департамента, заместитель секретаря - о своем управлении, помощник секретаря об отделе» [37, р. 38].

Слабая компетентность первых лиц органов исполнительной власти в сфере деятельности, руководимого ими министерства усугубляет и без того непростое положение с управлением ведомствами. Ярким примером «профессионализма» первых лиц органов исполнительной власти служит ситуация с министром экономики и координации в области обороны Т.Т. Кришнамачари и последним вице-королем Индии, а затем генерал-губернатором независимого индийского государства Л. Маунтбеттенем. На вопрос последнего о полномочиях его ведомства первый ответил: «Мои обязанности? Я бы хотел узнать о них сам» [46, р. 126]. С конца 40-х гг. XX в. мало что изменилось.

Еще одной проблемой в системе исполнительной власти является значительное количество органов власти, которое на протяжении новейшей истории страны колебалось, пока не решено было ввести верхнее ограничение. В 2004 году вступила в силу 91 поправка к конституции страны, в соответствии с которой число федеральных и региональных министерств не должно было превышать

15% от численности законодательного органа, формирующего соответствующее правительство [21, с. 26]. Указанное значение является достаточно большой величиной. Например, в нижней палате парламента Индии – 545 депутатов, следовательно, количество федеральных министров будет не более 81 чел.

Известный американский экономист и бывший посол США в Индии Дж. Гелбрайт в одной из своих работ назвал Индию «управляемой анархией» [1, с. 39]. Неупорядоченность системы государственного и муниципального управления в стране подтверждают вышеизложенные факты, что касается управляемости, «анархии», то это представляется весьма спорным. К примеру, структура и численность муниципальных органов власти, где только представительная вервь состоит из 3,3 млн чел. [8, с. 24], говорит скорее о неуправляемости государства.

Что касается структуры местных органов власти, то она чрезвычайно сложна. Административно-территориальное деление страны представлено 7 уровнями: федеральным, штата, административного дивизиона, района, суб-дивизиона, талуки и панчаятом. Последние 5 относятся к местному самоуправлению. Помимо запутанности указанного деления, оно еще и не всегда соблюдается. Например, налоговая система на местах представлена округами и тахсилами, границы которых устанавливаются в зависимости от средней суммы собираемого в определенной местности налога [1, с. 43-62].

Другим препятствием для нормального функционирования государственной управленческой машины стала коррупция. Яркой иллюстрацией разгула этого явления в стране являются приведенные бывшим премьер-министром Индии А.Б. Ваджпай сведения о том, что только 15% выделяемых на сельское развитие средств осваивается по назначению [8, с. 22]. Таким образом, 85% бюджетных денег разворовываются индийскими чиновниками. Это превышает все мыслимые и немыслимые пределы.

В соответствии с международным Индексом восприятия коррупции Трасперенси Интернешнл, отражающим уровень коррупционности государственного сектора, оцениваемый предпринимателями и аналитиками по шкале 0 (коррупция отсутствует) до 10 (взяточничество процветает), наблюдается динамика (табл. 1) [19].

Таблица 1

Уровень коррупционности государственного сектора Индии

Год	Индекс	Число исследуемых стран	Место Индии
1995	2,78	41	35
1996	2,6	54	46
1997	2,75	52	45
1998	2,9	85	66
1999	2,9	99	72
2000	2,8	90	69
2001	2,7	91	71
2002	2,7	102	71

2003	2,8	133	83
2004	2,8	146	90
2005	2,9	159	88
2006	3,3	163	70
2007	3,5	179	72
2008	3,4	180	85
2009	3,4	180	84
2010	3,3	176	87

Проанализировав данные табл. 1, можно прийти к следующим выводам. В-первых, в целом за 16 лет уровень коррупции в стране вырос. Во-вторых, индекс оставался достаточно стабилен – максимальная разница в значениях наблюдалась в 1996 и 2007 гг. и составила 0,9 ед. В-третьих, в 2006 г. имело место заметное повышение индекса, величина которого с того момента не опускалось ниже уровня отметки 3,3. В-четвертых, к положительной тенденции можно отнести то, что, если в 1995 г. Индия относилась к наиболее коррумпированным государствам и была на 6-м с конца месте, то в последние годы страна находится в середине списка. К сожалению, настоящая тенденция скорее не успех страны, а провал в освещаемой области других государств, так как индекс Индии в начале исследуемого периода был ниже.

Немало проблем порождает и наличие большого количества политических партий как на общеиндийской политической арене, так и на уровне штатов. Авторы книги «История Индии» в качестве основных черт, характерных для индийской партийно-политической жизни, выделили «множество организаций с ограниченным влиянием в пределах одного штата, сложное переплетение... идеологии и политики,... значительная роль религиозных, кастовых и региональных моментов в возникновении и деятельности политических организаций» [4, с. 519].

Пестрота политической арены связана с особенностью менталитета и политического поведения индийцев. Так, в частности, отечественный индолог Л.Б. Алаев отмечал следующую особенность отношения индийцев к философии и религии: «Почти каждый индиец – самостоятельный философ, много думающий над загадками бытия» [3, с. 164]. В политической же сфере – каждый политик, причем любого ранга, самостоятельный теоретик. Он пытается применить теоретические выкладки, не всегда верно понятые, к конкретным условиям деятельности, при этом не допускается иного толкования данных положений, отличное от того, к которому он пришел на основании собственного опыта.

Во многом именно вышеизложенными причинами объясняется факт участия в парламентских выборах в Индии 2009 г. свыше 1 тыс. политических партий (для сравнения, в 1951 г. их число было 472 [11, с. 48]). Не менее интересным является и то, что более 20 лет, а именно с 1989 г., не одной партии не удавалось получить простое большинство в нижней палате законодательного собрания страны, чтобы самостоятельно сформировать правительство, в связи с чем во главе исполнительной власти находились коалиции. Так, в 1998-

2004 г. – Национальный демократический альянс во главе с Бхаратия джаната парти (БДП), первоначально объединявший 24 партии; в 2004 г. и 2009 г. – Объединенный прогрессивный альянс, ведомый Индийским национальным конгрессом (ИНК) и включающий в свой состав 15 и 9 партий соответственно [21, с. 23].

Подобное положение вещей значительно усложняет и замедляет процесс государственного управления. Не только ключевые, но и основную массу ординарных решений приходится обсуждать, искать консенсус, чтобы удовлетворить всех членов коалиции. Ситуацию усугубляет изначально разная позиция партий по тем или иным вопросам, озвученная ими в ходе предвыборной кампании, от которой им крайне нежелательно отходить во избежание потери голосов электората на будущих выборах.

Региональное управление также оставляет желать лучшего. Происходит постоянное увеличение числа административно-территориальных единиц. Так, в 1936 г., когда была проведена административная реформа, колония насчитывала лишь 11 провинций, включая области, в настоящий момент составляющие территориальную основу Пакистана и Бангладеш. Их границы в какой-то степени соответствовали этническим территориям народов, но далеко не все этносы имели собственные административно-территориальные образования. Указанную, по их мнению, несправедливость они всячески стараются исправить, нередко с оружием в руках. Сегодня в Индии 28 штатов и 7 союзных территорий, но это далеко не предел.

Административное дробление территории ухудшает экономическую ситуацию в некоторых провинциях, разрываются сложившиеся экономические связи в штате, «вырываются» промышленные мощности, залежи полезных ископаемых и транспортные артерии из компетенции одной административно-территориальной единицы в пользу другой, что порой приводит к обнищанию ранее достаточно благополучной провинции. При этом показатель экономического роста самых «бедных» штатов в последнюю треть XX в. оказывался ниже среднего по стране, наиболее «богатых» – существенно выше. Так, самый благополучный в экономическом плане штат Пенджаб по ВВП на душу населения превосходит наиболее неблагополучный Бихар в 4 раза. В этой связи остро чувствуется отсутствие эффективной правительственной политики перераспределения доходов.

По данным десятого пятилетнего плана (2002-2007 г.) в индийских провинциях наблюдалась следующая ситуация с долей бедного населения от общего числа жителей штатов и союзных территорий (табл. 2) [32].

Таблица 2

Название штата, союзной территории	Сельская местность, %	Город, %	Общая, %
Андхра Прадеш	4,58	18,99	8,49
Аруначал Прадеш	37,89	4,48	29,33
Ассам	37,89	4,48	33,33
Бихар	44,81	32,69	43,18
Гоа	нет данных	нет данных	нет данных

VII. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Гуджарат	2,00	2,00	2,00
Харьяна	2,00	2,00	2,00
Химачал Прадеш	2,00	2,00	2,00
Джамму и Кашмир	нет данных	нет данных	нет данных
Карнатака	7,77	8,00	7,85
Керала	1,63	9,34	3,61
Мадхья Прадеш	28,73	31,77	29,52
Махараштра	16,96	15,20	16,18
Манипур	37,89	4,48	30,52
Мегхалая	37,89	4,48	31,14
Мизорам	37,89	4,48	20,76
Нагаленд	37,89	4,48	31,86
Орисса	41,72	37,46	41,04
Пенджаб	2,00	2,00	2,00
Раджастан	11,09	15,42	12,11
Сикким	37,89	4,48	33,78
Тамилнад	3,68	9,64	6,61
Трипура	37,89	4,48	31,88
Уттар Прадеш	24,25	26,17	24,67
Западная Бенгалия	21,98	8,98	18,30
Среднее по стране	21,09	14,99	19,33

Одной из причин дифференциации уровня жизни населения является разная «одаренность» провинций природными и энергетическими ресурсами. Региональное распределение энергетических ресурсов коммерческого использования показано в таблице 3 [32].

Таблица 3

Регион	Уголь, млн т	Лигнит, млн т	Сырая нефть, млн т	Природный газ, млн т	Гидроэнергия, трлн кВт/ч
Северный	1,06	2,51	0,03	0	225,0
Западный	56,90	1,87	519,42	516,42	31,40
Южный	15,46	30,38	45,84	80,94	61,80
Восточный	146,67	0	2,19	0,29	42,50
Северо-восточный	0,89	0	166,17	152,00	239,30
Всего	220,98	34,76	733,65	749,65	600,00

Из таблиц 2 и 3 видно, что ресурсное богатство провинций не всегда ведет к их экономическому развитию и высокому уровню жизни. Особенно велик дисбаланс на северо-востоке страны, где, несмотря на наличие газа, угля, древесины и других природных богатств, 45% населения живет в крайней

бедности, а основной сферой занятости служит ткацкое дело, где трудится 80% жителей [29, р. 57].

Подобная неравномерность ресурсного распределения ведет к росту радикальных, в том числе экстремистских и террористических, настроений в стране. Ряд ресурсно-богатых штатов выдвигали требования по изменению системы распределения финансов в стране в их пользу. Ярким примером этого может служить Ассам.

Всеассамский студенческий союз (ВАСС) и Объединенный фронт освобождения Ассама (ОФОА) неоднократно ставили вопрос о несоответствии между богатством Ассама ресурсами, включая запасы полезных ископаемых и нефти, большого количества разнотипных лесов и уровнем развития штата. У ассамцев создалось впечатление, что природные богатства провинции осваиваются без них. Две наиболее крупные ресурсно-зависящие отрасли (нефть и плантации) практически не принесли никаких дивидендов штату. Основная прибыль от эксплуатации природных ресурсов Ассама «оседает» в других провинциях, где расположены крупные промышленные мощности (в том числе перерабатывающие и производственные). В результате этого сформировалась некая «анклавная» модель экономики.

ВАСС обвиняет центральное правительство в осознанном торможении развития штата и обделении провинции законными доходами от освоения ее природных богатств. Даже несмотря на отставание в уровне индустриального развития, рост безработицы и широкое возмущение общественности, власти страны ничего не сделали для изменения ситуации [28, р. 150-151]. Помимо этого происходит постепенное ресурсное истощение Ассама. К примеру, если в 1951-1952 гг. в штате леса занимали 39% территории, то в 1993 г. – 31% [36, р. 392]. Подобная позиция индийского правительства привела к всплеску насилия в штате в 80-90-х гг. XX в., жертвами которого стали десятки тысяч человек.

Несмотря на определенные успехи в экономике, в стране по-прежнему существует крайне низкий уровень жизни населения. Сегодня в Индии проживает 22% всех нищих мира [41, р. 228] и около трети всех неграмотных [8, с. 50]. Подавляющая часть жителей страны никогда не учились в школе, живут в условиях натурального хозяйства на грани физического выживания (многие за этой гранью), нередко без электричества; 30% (более 300 млн чел.) находятся ниже черты бедности; 29% не знакомы со СМИ, т.е. никогда не видели газет, не слушали радио и не смотрели телевизора. Так, о ядерных испытаниях Индии в 1998 г., всколыхнувших весь мир, 46% людей, населяющих страну, ничего не знают [2, с. 485].

Нищета толкает людей на поступки, которые способны ввергнуть в шок цивилизованный мир. Приведем несколько примеров. Практика девадаси – «выдача замуж» молодых женщин за одного из богов: после «бракосочетания» девушки переселяются в местный храм и становятся проститутками-невольницами. В ряде районов страны широко практикуется долговое закабаление, причиной которого могли стать болезнь, увечья, голод, необходимость заплатить за похороны или свадьбу, хотя долг мог возникнуть и несколько поколений назад. При этом случаи освобождения от кабалы

единичны, как правило, долги наоборот только растут в течение всей жизни. Не менее распространена подневольная работа детей (например, в районе г. Шивакаси в штате Тамилнад 45 тыс. юных рабочих производят фейерверки и спички, их рабочий день длится 12 часов в сутки, нередко 7 дней в неделю) [7, с. 206-212]. Согласно переписи 1991 г. в Индии было 11,28 млн работающих детей [8, с. 247].

Еще одним ярким примером «дикости» с точки зрения демократического (западного) мировоззрения является достаточно распространенное насилие над женщинами, в том числе кастовое. Только в 2009 г. в Индии были арестованы свыше 174 тыс. чел. по обвинению в жестокости в отношении женщин из-за приданого и более 23 тыс. по обвинению в убийстве по той же причине. Ежегодно в стране погибают свыше 5 тыс. невест и молодых замужних женщин по причине того, что родственники мужа считают их приданное недостаточным. Среди других причин насилия: брачная связь с женщиной с нарушением установленных традицией норм, кастовой иерархии или без согласия родителей (после того, как девушка была подвернута сексуальному насилию в целях избавления от «осквернения» и «очищения» рода, ее могут убить родственники), прелюбодеяние и др. [24, с. 45-53].

Иногда общественные конфликты провоцируют правительственные реформы. Так, например, в свое время «зеленая революция» явилась заметным конфликтизирующим фактором в стране: в Пенджабе 60% земли досталось 20% богатым фермерам «джатам». Похожая ситуация имела место и в некоторых других провинциях [44, р. 976-977]. Подобные перемены были крайне болезненно восприняты в обществе, где от 60 до 70% населения проживает в деревнях и занято в сельском хозяйстве и связанных с ним видах деятельности [8, с. 19].

Подводя итог, следует отметить, что основные причины экстремизма и терроризма в Индии те же, что и во многих современных государствах, в том числе и в России. Поэтому странам, которые еще не успели ощутить в полной мере прилив волны радикализма, было бы крайне полезно учесть ошибки южно-азиатской страны и не допустить подобного на своей территории.

Список литературы

1. *Азарх А.З.* Государственные служащие Индии. Эволюция государственной бюрократии в условиях независимости. М., 1979.
2. *Алаев Л.Б.* Политическая система и политическая культура Индии // Полит. системы и полит. культуры Востока. М., 2007.
3. *Алаев Л.Б.* Такой я видел Индию. М., 1971.
4. *Антонова К.А.* и др. История Индии. М., 1979.
5. *Ахиезер А.* Культурные основы этнических конфликтов // Обществ. науки и современность. 1994. №4.
6. *Богдан-Левин Г.М.* Древняя Индия: История и культура. СПб., 2001.
7. *Бэйлз К.* Одноразовые люди. Новое рабство в глобальной экономике. М., 2006.

8. *Ваджнаи А.Б.* Индия на пути в будущее: сб. ст. и выступлений (март 1998 г. – сентябрь 2001 г.). М., 2001.
9. *Гусева Н.Р.* Индия в зеркале веков. М., 2002.
10. *Гусева Н.Р.* Многоликая Индия. М., 1980.
11. *Джил С.С.* Династия Ганди. Ростов н/Д., 1997.
12. *Зонтхаймер Г.-Д.* Пять компонентов индуизма и их взаимодействие // Древо индуизма. М., 1999.
13. *Индия сегодня:* справ. –аналит. изд. М., 2005.
14. *Клюев Б.И.* Религия и конфликт в Индии. М., 2002.
15. *Коммерсантъ.* 2004. 13 сент.
16. *Лебон Г.* Психология народов и масс. СПб., 1996.
17. *Ли В.Ф.* К вопросу о генезисе, типологии и эволюции бюрократии в переходных социальных структурах Востока // Общество, элита и бюрократия в развивающихся странах Востока. М., 1974. Кн. 1.
18. *Неру Дж.* Открытие Индии. М., 1989. Кн. 1.
19. *Пресс-релизы* Индекса восприятия коррупции Трасперенси Интернешнл за 1995-2010 гг.
20. *Путилин Б.Г.* Террористический интернационал. Жуковский, 2005.
21. *Хуснитдинов А.З.* Индия. Парламентские выборы – фокус политической борьбы // Азия и Африка сегодня. 2010. № 2.
22. *Штитенкрон фон Г.* О природе индуизма // Древо индуизма. М., 1999.
23. *Юрлов Ф.Н.* Демократия и формирование многопартийной системы в Индии // Индия в глобальной политике. Внешние и внутренние аспекты: материалы научн. семинара. М., 2003.
24. *Юрлова Е.С.* Индия. Кастовое насилие над женщинами // Азия и Африка сегодня, 2011, №6.
25. *Юрлова Е.С.* Индия: от неприкасаемых к далитам. Очерки истории, идеологии и политики. М., 2003.
26. *Юрлова Е.С.* Социально-экономическое положение далитов: достижения и проблемы // Индия: общество, власть, реформы (памяти Г.Г. Котовского). М., 2003.
27. *Яковлев А.Ю.* Индия: террор и антитеррор: монография. М., 2012.
28. *Baruah S.* India Against Itself: Assam and Politics of Nationality. New Delhi, 1999.
29. *Bhushan C.* Terrorism and Separatism in North-East India. New Delhi, 2007.
30. *Business Line.* 2011. 14 July.
31. *Devaraja N.K.* Hinduism and the Modern Age. Bombay, 1975.
32. *Five Year Plan 2002-2007.* Planning Commission. New Delhi, 2002.
33. *Gorey L.K.* The Adivasis of Maharashtra // Modern Review. 1962. № 5.
34. *Hindustan Times.* 2011. 14 July.
35. *India: Human Rights and Human Development.* New Delhi, 2000.
36. *Lama M.P.* Political Economy of Terrorism // Responding to Terrorism in South Asia. New Delhi, 2006.
37. *Maheshwari S.* Indian Administration. Delhi, 1974.

38. *Sharma P.K.* Red Rebels: Looming Fear of Maoists. New Delhi, 2011.
39. *Sharma P.S.* Indian's Criminal Tribes // *Modern Review*. 1962. № 1.
40. *Shrikant L.M.* Classification of Tribes // *Tribal Souvenir*. New Delhi [б.г.].
41. *Singh P.* The Naxalite Movement in India. New Delhi, 2006.
42. *Singh S.M.* Strengthening the Combat Arm // *India's War on Terror*. Delhi, 2010.
43. *Swamy S.* Terrorism in India. New Delhi, 2008.
44. *Telford H.* The Political Economy of Punjab: Creating Space for Sikh Militancy // *Asian Surgery*. Berkley, 1992. November.
45. *The Constitution of India*. Selective Comments by B.N. Bakshi. New Delhi, 2007, Article 46.
46. *Venkataswaran R.J.* Cabinet Government in India. L., 1967.
47. *Weber M.* The Theory of Social and Economic Organization. N.Y., 1947.
48. *Whyte F.* India: Bird's-Eye View. L., 1943.