

# Федерализм в Гималаях: трудное обновление государственности в Непале

## TERRA INCOGNITA



Вадим Владимирович Корольков (р. 1997) – аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, глава Дискуссионного клуба федералистов.

В отечественной и зарубежной литературе о федерализме довольно давно устоялась ориентация на приоритетное изучение «классических» западных федераций и конфедераций: Соединенных Штатов Америки, Швейцарии, Канады, Германии. Устройство этих стран изучается как обособленно, так и в сопоставлении с иными государствами того же типа, причем в этом отношении накоплен довольно основательный массив научного знания. Вместе с тем очевидная потребность в более глубоком и объемном толковании федерализма требует расширения исследовательской выборки за счет других, более «экзотичных» и «проблемных», федераций, отличающихся от западных демократий не только экономическими показателями, но и правосознанием, политическим режимом, социальными условиями. На особое место в их ряду с полным основанием может претендовать Демократическая Федеративная Республика Непал – одна из самых молодых федераций в мире.

Непальская федеративная модель, утвержденная Временной Конституцией 2007 года, которая сначала была принята по итогам десятилетней гражданской войны, а потом закреплена в Конституции 2015 года, для российских специалистов остается настоящей *terra incognita*: отечественных публикаций по этой теме практически нет. В европейских странах и Северной Америке, однако, подобного пренебрежения мало изученными федеративными системами не наблюдается, о чем свидетельствуют свежие работы англоязычных авторов<sup>1</sup>. Причем вполне можно согласиться с тем, что Непал считается перспективным объектом для изучения по меньшей мере в двух разрезах: во-первых, как любопытный кейс привлечения федералистского инструментария для снятия внутригосударственных конфлик-

**1** Показательно, что в недавнем сборнике, намечающем программу федералистских исследований на ближайшую перспективу, маленький Непал затрагивается сразу в двух статьях. См.: KEIL S. *Federalism as a Tool of Conflict Resolution* // KINCAID J. (Ed.). *A Research Agenda for Federalism Studies*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019. P. 151–161; BHATTACHARYYA H. *Federalism in Asia: Beyond the Diversity Problematic* // Ibid. P. 187–197.

тов, а во-вторых, как необходимый элемент систематизации знаний о политических системах Азии.

Парадокс заключается в том, что подобные исследования, как представляется, гораздо более значимы для нашей страны, нежели для многих других государств. Подспудно идущие в России научные, публицистические, бытовые обсуждения того, как можно было бы усовершенствовать организацию нашего политического пространства, станут более продуктивными, если в распоряжении их участников наряду с «витринными» образцами федерализма (ценность которых несомненна) окажется еще и нелегкий опыт государственного строительства, которое уже полтора десятилетия продолжается в многосоставном обществе, управляемом гибридным режимом и отличающемся весьма необычной географией. На проблему можно взглянуть и еще шире: поскольку Непал является естественной буферной зоной, разделяющей две крупнейшие азиатские и мировые державы – Индию и Китай, – без понимания, как функционирует его государственность, трудно обеспечить системное видение азиатской геополитики, в которой у России есть свои очевидные ставки. Иначе говоря, федеративное устройство Непала, безусловно, ценно, если и не как объект для полноценного сопоставления с Российской Федерацией, то во всяком случае как самостоятельный и самобытный феномен, достойный отдельного изучения.

В настоящей статье мы постараемся ознакомить отечественного читателя с историей этой молодой федерации, ее конституционным закреплением, а также укажем на ключевые проблемы непальского федерализма – воодушевляясь желанием открыть дорогу для дальнейших, более глубоких и обстоятельных, исследований.

## Откуда здесь федерализм?

Долина Катманду, расположенная на севере Индии, в предгорьях Гималаев, издревле была не только домом для многочисленных этнических групп, но и священным для индуистов местом. Непальцы восприняли кастовое деление, предусмотренное основами индуистского вероучения, которое в их стране одно время даже имело статус государственной религии. Через долину Катманду пролегали торговые пути, связывающие Индию и Китай, что на протяжении истории способствовало не только обогащению местных территорий, но и интенсивным культурно-интеграционным процессам<sup>2</sup>.

**2** Подробнее см.: GELLNER D.N. *The Idea of Nepal*. Kathmandu: Social Science Baha, 2016.

**ВАДИМ КОРОЛЬКОВ**

ФЕДЕРАЛИЗМ В ГИМАЛАЯХ:  
ТРУДНОЕ ОБНОВЛЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ  
В НЕПАЛЕ



На протяжении большей части непальской истории страной правили абсолютные монархи. В 1769 году, после того как Притхви Нараян Шах объединил раздробленные владения местных правителей, были заложены основы современной непальской государственности. Завоевательная политика этого властителя влекла за собой централизацию, которая, однако, внедрялась с большим трудом из-за крайнего этнического и регионального разнообразия Непала. Несмотря на то, что административный центр в лице Катманду, возобладав над региональными и местными кланами, заметно укрепился, он по-прежнему был скован в проведении собственной политики в отдаленных районах, поскольку местное управление основывалось на компромиссном разделении полномочий между элитами. Вместе с тем подъем центральной власти означал, что потенциальные сепаратистские движения, требовавшие независимости для отдельных частей страны, лишились питательной почвы и утратили сколько-нибудь серьезные перспективы<sup>3</sup>.

С 1775-го по 1951 год непальская политика характеризовалась конфронтацией между королевским домом и несколькими «благородными семействами», что привело к десятилетиям правления наследственных премьер-министров, принадлежавших к наиболее знатным кланам. Во времена наследников Притхви Нараян Шаха, мечтавшего о создании империи от Кашмира до Бутана, его амбициозным идеям не суждено было сбыться: череда поражений в войнах с Китаем и Тибетом (1788–1792), сикхским Пенджабом (1809), англичанами (1814–1816) и снова Тибетом (1854–1856), дестабилизировав Непал, предопределила нынешние территориальные пределы королевства Британское завоевание Индии угрожало независимости ослабленного государства, и поэтому между Катманду и Лондоном было достигнуто соглашение, согласно которому Непал отказывался от самостоятельной внешней политики, а взамен получал гарантии его невключения в состав британских колониальных владений. После ухода британцев из Индии, состоявшегося в 1947 году, доминировавший на тот момент клан Рана лишился важнейшего военного и экономического союзника – и был свергнут в 1950-м в ходе народной революции, которую, кстати, поддержал король Трибхуван, правивший до 1955 года.

В 1959 году была принята первая Конституция Непала, которую, впрочем, отменили три года спустя из-за непрекращающихся нападок на нее со стороны нового короля Махендры, убежденного приверженца автократии, пребывавшего на троне до 1972 года. Вскоре состоялось принятие новой Конститу-

**3** Приводимый здесь краткий обзор истории Непала опирается на следующие источники: ROSE L. E. *History of Nepal* // *Britannica* ([www.britannica.com/place/Nepal/History#ref23629](http://www.britannica.com/place/Nepal/History#ref23629)); НАЖИМОВА Д. В. *Этническая политика в процессе демократизации Непала* // Армия и общество. 2014. № 4(41). С. 37–42.

ции, которая обозначала в качестве источника власти самого монарха и запрещала деятельность любых политических партий. Однако назревший переход к демократизации пользовался все большей поддержкой населения, и поэтому в мае 1980-го по инициативе короля Бирендры был проведен референдум о возможном внедрении многопартийности, который, однако, с незначительным перевесом вновь утвердил существовавшую на тот момент беспартийную систему. Несмотря на эту политическую победу, удержать ситуацию под контролем престола все же не удалось. Половинчатые конституционные реформы, инициированные монархом после голосования, возымели не тот эффект, на который рассчитывали власти: в 1990 году страну захлестнула волна массовых забастовок под демократическими лозунгами. Сформированное королем Временное правительство вынуждено было внести проект конституционных поправок, допускающих многопартийность, которые в конечном счете и были приняты.

Между тем в рядах добившегося очевидных успехов движения за демократизацию назревал раскол, обусловленный этнической природой непальских политических партий: очень скоро они в большинстве своем отошли от социально значимой повестки, сосредоточившись на решении сугубо партикулярных политических вопросов. В итоге многопартийная система вместо того, чтобы предотвратить эскалацию внутреннего конфликта, создала институциональные предпосылки для его перехода в более активную фазу. Стремительная либерализация конституционного законодательства, разворачивавшаяся в многосоставном обществе, изобилующем этническими, кастовыми и религиозными противоречиями, стала ключевым фактором, обусловившим радикализацию политического дискурса. Как и следовало ожидать, нарастающее напряжение вылилось в гражданское противостояние: в феврале 1996 года местные маоисты, выступавшие за упразднение индуистских каст, создание секулярного государства, конституционное закрепление прав лингвистических групп и предоставление этническим сообществам права на самоопределение, объявили «народную войну» правящему режиму. В 2001-м, когда в стране повсюду кипели кровопролитные бои, наследный принц Дипендра убил короля-реформатора Бирендру, после чего покончил с собой. (Мотивы его поступка остаются непроясненными до сих пор.) Авторитет непальской монархии, в корне подорванный этим трагическим происшествием, восстановить было невозможно.

В 2006 году при посредничестве ООН начались мирные переговоры между непальским правительством и маоистскими повстанцами. В начале следующего года была принята Временная Конституция Непала, призванная стабилизировать государство,

**ВАДИМ КОРОЛЬКОВ**

ФЕДЕРАЛИЗМ В ГИМАЛАЯХ:  
ТРУДНОЕ ОБНОВЛЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ  
В НЕПАЛЕ



пережившее братоубийственную смуту и свержение монархии, а также регламентировать избрание Конституционной Ассамблеи, которой предстояло разработать постоянную конституцию. Одновременно с принятием этого переходного документа по инициативе группы мадхеси, довольно многочисленной, но неизменно дискриминируемой, в публичном дискурсе бескомпромиссным образом был поднят вопрос о федерализации страны. Мадхеси, будучи не этнической, а кастовой группой, являются вторыми по численности в Непале: на их долю приходится чуть более 15% населения<sup>4</sup>. В ходе гражданской войны их руководители поддерживали тесные связи с партией маоистов, обещавших им институциональное оформление их групповой самобытности в случае собственной победы. Поэтому, когда при поддержке тех же маоистов в январе 2007-го была принята Временная Конституция, не содержащая никаких упоминаний о федеративном устройстве, мадхеси почувствовали себя преданными и не только показательно сожгли копию этого документа, но и похитили нескольких маоистских политиков.

**Стремительная либерализация конституционного законодательства, разворачивавшаяся в много-составном обществе, изобилующем этническими, кастовыми и религиозными противоречиями, стала ключевым фактором, обусловившим радикализацию политического дискурса.**

Бунт мадхеси, в ходе которого погибли несколько десятков человек, явно угрожал хрупкому миру, недавно завершившему десятилетие смуты. Опасаясь возвращения к гражданскому конфликту, уже в феврале 2007 года премьер-министр Гириджа Прасад Коирала официально пообещал, что поправка, на которой настаивали мадхеси, будет внесена во Временную Конституцию, а в постоянной Конституции федералистские установления станут одной из основ нового строя. Действительно, 17 апреля 2007 года в статью 138 была внесена Первая поправка, устанавливающая, что одной из целей прогрессивной реорганизации государства выступает создание в нем демократической федеративной системы. Тем не менее звучащие иногда утверждения о том, что требование федерализации в начале 2000-х поддерживалось широкими непальскими массами или выдвигалось сразу несколькими угнетаемыми

<sup>4</sup> Исследователи называют мадхеси «свободной региональной формацией идентичности, в которую могут быть включены мусульмане и далиты [неприкасаемые]». См.: LAWOTI M. *Constitution and Conflict: Mono-Ethnic Federalism in a Poly-Ethnic Nepal*. New Dehli: Routledge, 2016. P. 6–7.

этническими меньшинствами, не имеют под собой оснований. Кроме того, ни у самих меньшинств, ни у претендующих на отстаивание их интересов партийных структур не было единого понимания того, как должно быть устроено федеративное государство: принципиальные противоречия во взглядах на федерализм сохранились как среди его сторонников, так и среди его противников<sup>5</sup>.

Непальское общество отличает кризис идентичности, который особенно ярко проявляется с 1990-х годов. Его ключевой особенностью выступает то, что члены этого социума всегда были избавлены от необходимости персональной самоидентификации: граждане Непала относили себя к той или иной религиозной, региональной, лингвистической, социальной группе не по собственному желанию, а из-за того, что на определенном этапе этого требовало от них государство. Этническое самосознание в территориальном и религиозном его преломлении выступало тем базисом, на котором формировались эти предписываемые идентичности. Выраженная многосоставность местного социума препятствует сглаживанию социально-экономического неравенства, которое неизбежно затрагивает все сферы его жизнедеятельности. В этой связи непальцы возлагают большие надежды на институционализацию федерализма как способа межэтнической и межобщинной гармонизации.

По данным социологического опроса, проведенного во время местных выборов, организованных в соответствии с новой Конституцией в сентябре–октябре 2017 года, 59% населения считали, что отношения между людьми различных каст, национальностей и религий в Непале улучшаются<sup>6</sup>. Показателен также и тот факт, что в традиционно мятежных регионах проживания мадхеси большинство респондентов (58%) тоже полагают, что межнациональный климат в Непале становится мягче. И хотя представители именно этой территориально обособленной группы в 2007-м выступили с призывом к федерализации, десять лет спустя они же горячо протестовали против Конституции 2015 года из-за обозначенного в ней устройства федеративной системы, лишеной желаемой ими регионально-этнической составляющей (об этом речь пойдет ниже). Примечательно также и то, что тяготение к правовому оформлению непальской идентичности складывалось под влиянием исторически маргинализированных общин (не в последнюю очередь

**ВАДИМ КОРОЛЬКОВ**

ФЕДЕРАЛИЗМ В ГИМАЛАЯХ:  
ТРУДНОЕ ОБНОВЛЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ  
В НЕПАЛЕ

**5** Подробнее см.: LECOURE A. *The Question of Federalism in Nepal* // Publius. 2014. Vol. 44. № 4. P. 609–632; см. также текст Временной Конституции Непала с первыми тремя поправками: [https://constitutionnet.org/sites/default/files/interim\\_constitution\\_of\\_nepal\\_2007\\_as\\_amended\\_by\\_first\\_second\\_and\\_third\\_amendments.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/interim_constitution_of_nepal_2007_as_amended_by_first_second_and_third_amendments.pdf).

**6** См.: RAI J., SHNEIDERMAN S. *Identity, Society, and State: The Politics of Change* // THAPA D. (Ed.). *Reflections on Contemporary Nepal*. Kathmandu: Himal Books, 2019. P. 94–108.



упомянутых выше маджеси), добивавшихся более широкого политического участия и признания со стороны государства, а также протестовавших против привилегированного гражданства: внешние факторы не сыграли здесь никакой роли. Обобщая, непальские исследователи заявляют о том, что социальные последствия внедрения федерализма не однозначны: укрепление мультикультурализма, с одной стороны, соседствует, с другой стороны, с построением такого национального государства, которое исключает из федеральной и региональной политики проживающие в стране меньшинства<sup>7</sup>.

## ФЕДЕРАЛИЗМ В НЕПАЛЬСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

Согласно преамбуле Конституции Непала 2015 года, непальский народ, принимая настоящий Основной закон, прекращает все формы дискриминации и угнетения, созданные феодальной, автократической, централизованной и унитарной властью; тем самым он реализует стремление к вечному миру, благу управлению, развитию и процветанию посредством федеративной демократической системы управления. В статьях 2 и 3 носителем государственного суверенитета объявляется народ Непала, состоящий из граждан, живущих в разных географических регионах. Среди качеств этого народа Конституция упоминает национальное, языковое, религиозное и культурное разнообразие, скрепляемое общей преданностью национальной независимости, территориальной целостности и процветанию Непала. В статье 4 Непал характеризуется как независимое, неделимое, суверенное федеративное государство. Кроме того, здесь же устанавливается, что изначальная территория Непала может расширяться за счет земель, которые могут быть приобретены государством после вступления Конституции в силу<sup>8</sup>.

Из сказанного очевидно, что непальцы подходят к нормативному закреплению формы государственно-территориального устройства с функциональных позиций: по логике создателей конституционного текста, если унитаризм связан с феодализмом, автократией и угнетением, то ему надлежит противопоставить демократический федерализм. Что касается упоминаемого в преамбуле «благого управления» (*good government*), то специалисты видят в нем целую комбинацию конституционных ценностей, среди которых ориентация на консенсус, транспарентность, верховенство права, гражданское участие в отправлении власти, подотчетность государственных органов, отстаивание

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> См. Конституцию Непала на официальном сайте правительственной Правовой комиссии: [www.lawcommission.gov.np/en/archives/category/documents/prevaling-law/constitution/constitution-of-nepal](http://www.lawcommission.gov.np/en/archives/category/documents/prevaling-law/constitution/constitution-of-nepal).

справедливости, эффективность и результативность публичной власти. В подобной оптике федерализм сам по себе не является ценностью, однако он позволяет воплощать все перечисленные конституционные ценности в жизнь – иначе говоря, без него благое управление недостижимо<sup>9</sup>.

Эта доктринальная позиция подтверждается и тем, что предписываемое государству укрепление федеративной, демократической, республиканской системы, а также приверженность децентрализации власти напрямую увязываются с поддержанием такой общественной атмосферы, в которой уважаются демократические права и свободы (статья 50). Далее, среди приоритетных направлений политики постулируются укрепление национального единства, расширение и развитие отношений между федеральными единицами через партнерское управление ресурсами, поощрение и сохранение культурного многообразия, поддержание координации между провинциями, приоритетность слабо развитых регионов в развитии инфраструктуры (статья 51). Конституция Непала весьма гибко регулирует вопросы лингвистического разнообразия: в ней предусмотрено, что все исконные языки, на которых говорят в Непале, должны быть национальными (статья 6). Несмотря на то, что часть 1 статьи 7 провозглашает непальский язык официальным языком государства, часть 2 той же статьи обязывает провинции утвердить язык (или языки) большинства жителей провинции в качестве официальных для конкретного региона. Статус таких языков регулируется законом провинции.

Надо сказать, что правовые нормы, регулирующие бытование языков, играют в Непале более значимую роль, чем в других азиатских федерациях. Дело в том, что при разработке действующей Конституции рассматривались различные варианты федеративной «нарезки» – распределения территорий между этническими группами. По мнению специалистов, для полноценного учета мнений и интересов основных региональных этнических меньшинств нужно было учредить от десяти до четырнадцати провинций, однако вместо этого их появилось всего семь<sup>10</sup>. Специфика нового деления заключалась в том, что в каждой из созданных территориальных единиц представители хас арья – доминирующего в Непале этноса, составляющего около 31% всего населения, – оказались в большинстве. Инструменты для подобной инженерии были весьма просты-

**ВАДИМ КОРОЛЬКОВ**

ФЕДЕРАЛИЗМ В ГИМАЛАЯХ:  
ТРУДНОЕ ОБНОВЛЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ  
В НЕПАЛЕ

**9** См.: ДАНАЛ К. *The Constitution of Nepal: On the Touchstone of Constitutionalism and Good Governance* // Journal of Political Science. 2017. Vol. 17. P. 43–48.

**10** До федерализации унитарное устройство Непала предусматривало пять регионов развития, в которые входили 14 административных зон и 75 округов. Пореформенное территориальное устройство, с одной стороны, увеличило количество крупнейших территориальных единиц с пяти до семи и отчасти изменило их границы, но, с другой стороны, границы округов, входящих в состав провинций, оставило практически неизменным.





ми. Так, вместо того, чтобы создать для этноса магаров (7,13% населения) одну провинцию, его разделили между тремя провинциями, а этносы раи (2,3%), лимбу (1,46%), шерма (0,42%) были, напротив, объединены в одной провинции вместе с народами таманг (5,81%) и ньюар (5%).

Интересно, что на момент принятия Конституции 2015 года провинции в Непале не имели названий, но маркировались номерами: Провинция № 1, Провинция № 2 и так далее. В некоторых местах Основного закона (в частности, в статьях 18, 42, 84, 176) указываются основные этнические группы, которые, как представляется, обладали потенциалом дать названия соответствующим провинциям, однако, поскольку субъекты непальской федерации образованы по принципу не национальному, а территориальному – при весьма своеобразном, как только что было показано, учете национального фактора, – ни в одной из составных частей федеративного целого не имеется какой-либо титульной нации, представляющей собой демографически преобладающий и компактно проживающий этнос. (Впрочем, наименования некоторых провинций позже все-таки были изменены: к августу 2021 года пять из семи уже обзавелись собственными названиями по итогам региональных референдумов: 3-я провинция стала провинцией Багмати, 4-я провинция – Гандаки, 5-я провинция – Лумбини, 6-я провинция – Карнали, 7-я провинция – Судурпаштин.)

**В предельно централизованной непальской федерации этнический фактор лишь принимается во внимание, но не берется за основу образования составных частей федеративного союза.**

Таким образом, в предельно централизованной непальской федерации этнический фактор лишь принимается во внимание, но не берется за основу образования составных частей федеративного союза. Махендра Лавоти называет это явление «моноэтническим федерализмом в полиэтническом государстве»<sup>11</sup>, хотя, на наш взгляд, правильнее было бы определять Непал как «антиэтническую федерацию», учрежденную в интересах самой большой национальной группы<sup>12</sup>. В этом усматривается определенный парадокс: государство, которое исторически настаивало на этнической, региональной и иной социальной

**11** LAWOTI M. *Op. cit.* P. 5–18.

**12** О феномене антиэтнического федерализма подробнее см.: ANDERSON L.D. *Federal Solutions to Ethnic Problems: Accommodating Diversity*. London: Routledge, 2013. P. 6–7; O'LEARY B. *An Iron Law of Federations? A (Neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk, and of Consociational Rescue. The 5th Ernest Gellner Memorial Lecture // Nations and Nationalism*. 2001. Vol. 7. № 3. P. 278–284.

маркировке собственных подданных, теперь, с переходом к федерализму, отказывает гражданам в институционализации усвоенной ими идентичности. Максимум, на который оно согласено, – это допустить одновременное использование в одной провинции нескольких языков тех этнических групп, которые остаются меньшинствами и в федеральном, и в региональном масштабе. Кризис непальской идентичности, упоминавшийся выше, не в последнюю очередь стал следствием подобной национальной политики, воплотившейся в самобытном федеративном строительстве.

Централизованная природа непальского федерализма проявляет себя в организации системы публичной власти – в частности, в модели распределения полномочий. Так, кроме исключительной компетенции федерации и провинций, а также совместного ведения федерации и провинций, Конституция Непала предусматривает исключительную компетенцию местного уровня, а также совместное ведение федерации, провинции и муниципии (Приложения 5–9), но в соответствии со статьей 58 любая остаточная компетенция все-таки принадлежит федерации. Кроме того, Конституция допускает возможность передачи исключительной компетенции от двух и более провинций федеральному центру (статья 231) и обязывает все уровни власти во взаимоотношениях друг с другом руководствоваться принципами сотрудничества, сосуществования и координации (статья 232). Признаки централизованного федерализма можно обнаружить также и в том, как формируется Национальная Ассамблея – верхняя палата Федерального Парламента, представляющая интересы субъектов федерации: помимо восьми представителей от каждой провинции, которые избираются конференцией выборщиков, состоящей из депутатов провинциальной ассамблеи и руководства муниципалитетов провинции, в ее состав также входят три члена, назначаемые президентом страны по рекомендации правительства. Впрочем, взаимовлияние исполнительной и законодательной ветвей власти является обоюдным: зависимость президента от парламента проявляется в том, что глава государства избирается на непрямых выборах коллегией выборщиков, состоящей из депутатов обеих палат Федерального Парламента и ассамблей всех семи провинций (статья 62).

Главы провинций, которые представляют в регионе федеральное правительство, в Непале не избираются, а назначаются президентом на пятилетний срок (статья 163). Однако в Конституции содержится важное уточнение: одно и то же лицо не может быть главой одной и той же провинции больше одного раза. Задачи, выполняемые региональным главой, реализуются по рекомендации и с согласия совета министров провинции,

**ВАДИМ КОРОЛЬКОВ**

ФЕДЕРАЛИЗМ В ГИМАЛАЯХ:  
ТРУДНОЕ ОБНОВЛЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ  
В НЕПАЛЕ



а решения, принимаемые от имени главы, равно как и порядок их одобрения советом министров, устанавливаются законами провинции (статья 166). Отношения между главой провинции в Непале и председателем провинциального правительства отличаются от аналогичных отношений в Индии и Пакистане: здесь губернатор обязан назначить лидера партии, получившей большинство мест в провинциальной ассамблее, главным министром и сформировать правительство под его председательством (статья 168). (Между тем у соседей Непала подобные действия руководителя субъекта федерации считаются лишь политически целесообразными, но не юридически обязательными.) Кроме того, федеральное законодательство требует соблюдение нормы представительства меньшинств в провинциальных ассамблеях. В применяемой в Непале пропорциональной избирательной системе, при которой избиратель может отдать голос только за партийный список, а не за включенного в него отдельного кандидата (закрытый список), для прохождения представителей меньшинств в легислатуру в региональных партийных списках предусматриваются специальные квоты (статья 176).

Созданный в соответствии с Конституцией межпровинциальный совет отвечает за урегулирование политических споров, которые могут возникать как между федерацией и провинцией, так и между отдельными провинциями (статья 234). Одновременно предусматривается институт федерального вмешательства: если какая-то провинция принимает акт, способный серьезно воздействовать на суверенитет, территориальную целостность или независимость Непала, то глава государства либо делает предупреждение такой провинции, требуя от нее устранения нарушений, либо распускает провинциальный совет министров и провинциальную ассамблею. После одобрения подобного вмешательства федеральными парламентариями назначаются досрочные выборы, а до их проведения Федеральный Парламент берет региональное законодательство на себя: он уполномочен принимать законы по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции провинции, которые, впрочем, потом могут быть пересмотрены вновь избранной провинциальной ассамблеей. Если же федеральные законодатели не одобрили президентское решение о роспуске провинциальных органов власти, то оно признается недействительным (статья 273).

## СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Процесс принятия новой Конституции растянулся с 2006-го по 2015 год: одна из декларируемых причин заключалась в том, что разработчикам пришлось долго искать баланс интересов, спо-

собный удовлетворить всех участников будущего федеративного объединения. Однако, по мнению ряда авторов, это было не столько полноценное демократическое обсуждение, сколько сговор правящих элит в своих корыстных интересах<sup>13</sup>. В литературе того времени этот поиск называли «сизифовой задачей», реализация которой требовала отдать гражданской идентичности приоритет над этнической. Непальский антиэтнический федерализм незамедлительно вызвал недоверие, поскольку был оформлен как право самой многочисленной этнической группы хас арья доминировать за счет других этносов, намеренно разделенных между провинциями<sup>14</sup>. Кроме того, эффективности федерализма как способа решения межнационального конфликта препятствовала этническая и кастовая фрагментация непальского общества, которую усугубила гражданская война<sup>15</sup>.

Несмотря на свою социальную злободневность и историческую обусловленность, непальский федерализм в его нынешнем состоянии имеет в научной среде гораздо больше противников, чем защитников. Так, Махендра Лавоти, говоря о «моноэтническом федерализме в полиэтническом государстве», называет причиной его возникновения сговор элит, суть которого со временем не изменится – и поэтому, по мнению этого специалиста, в будущем Непал ждут серьезные потрясения<sup>16</sup>. Из аналогичной посылки исходит и Сурендра Бхандари, приходя, однако, к менее жестким выводам: Непалу, как он полагает, требуется переход к либеральной демократии с конституционализацией равенства граждан. Этот автор акцентирует внимание на первостепенных задачах, которые призван решить подобный процесс: среди них уничтожение кастовой системы, расширение демократического выбора посредством создания благоприятных социальных условий, а также узаконение власти в рамках компетенции, указанной в Конституции, а не на основании иных источников легитимации<sup>17</sup>.

Ничуть не оспаривая то, что у непальского федерализма много проблем, хотелось бы тем не менее предложить более оптимистичный прогноз дальнейшего государственного строительства в Гималаях. По данным социологических исследований, большинство непальцев, независимо от этнической при-

**ВАДИМ КОРОЛЬКОВ**

ФЕДЕРАЛИЗМ В ГИМАЛАЯХ:  
ТРУДНОЕ ОБНОВЛЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ  
В НЕПАЛЕ

**13** См., например: BHANDARI S. *Constitution Making and the Failure of Constituent Assembly: The Case of Nepal* // Ritsumeikan Annual Review of International Studies. 2012. Vol. 11. P. 1–40; SIGDEL A., ATREYA A. *Solution or Problem? Ethnic Federalism in Post-Conflict Nepal*. Paper for the International Studies Association's (ISA) 57th Annual Convention. 2016. March 16–19. Atlanta, Georgia.

**14** См.: DAHAL D.R., GHIMIRE Y. *Ethnic Federalism in Nepal: Risks and Opportunities* // Georgetown Journal of International Affairs. 2012. Vol. 13. № 1. P. 71–78.

**15** См.: KABIR H. *The Rise of New Regional Political Force in Madhes and Its Consequence in Post-Conflict Nepal*. Hiroshima: Hiroshima University, 2012.

**16** LAWOTI M. *Op. cit.* P. 5–18.

**17** BHANDARI S. *Nation Building: Challenges and Opportunities*. [2015]. P. 41–43 (<https://hidnepal.com/images/publications/reports/Nation-Building.pdf>).



надлежности, редко употребляют слово «федерализм», но при этом во всех этнических группах доля тех, кто хочет, чтобы Непал был федеративным государством, превышает долю тех, кто хотел бы видеть его унитарным образованием. Несмотря на то, что четкое понимание федералистских принципов отсутствует как в рядах политических элит, так и среди рядовых граждан, население страны в большинстве своем с оптимизмом смотрит на дальнейшее развитие конституционной федеративной системы. Ее бесспорная сложность и громоздкость в глазах людей уравнивается столь же несомненными плюсами: так, в Непале отсутствуют организованные сепаратистские движения, добывающиеся отделения тех или иных территорий и – что не менее важно – обладающие способностью реализовать подобные цели. Разумеется, слабости сепаратизма обусловлены не только федералистской практикой, но и целым рядом других факторов. Среди них – география (изоляция страны в труднодоступной горной местности), история (вековая неизменность границ государства и традиционное вовлечение региональных элит в решение местных вопросов), психология (трудное преодоление стрессов гражданской войны, а также разрушительного землетрясения 2015 года, произошедшего незадолго до вступления новой Конституции в силу). Тем не менее инструментальный потенциал федерализма, поддерживающий подобное положение вещей, не ставится под сомнение. Поэтому, несмотря на продолжающиеся дискуссии о типе федеративной организации, которые, как было показано выше, носят скорее политический, а не правовой характер, среди всех местных партий сложился консенсус относительно того, что с политическим и культурным господством доминирующей индуистской группы надо покончить – заменив его новой непальской идентичностью, формируемой на паритетных началах и на федералистском фундаменте. Исходя из эволюционных, а не революционных настроений, преобладающих сейчас в непальском обществе, принятие Конституции 2015 года, несмотря на ее многочисленные недостатки, можно считать важнейшей вехой в институционализации этой новой идентичности<sup>18</sup>.

Вместе с тем мы не можем не отдать должного прагматичной позиции экономиста Рама Кеваля Шаха, высказанной в его недавней работе по непальскому фискальному федерализму. По его мнению, Конституция 2015 года имеет множество позитивных аспектов в части использования природных ресурсов, экономических прав и распределения доходов, однако ей присущи и существенные недостатки, серьезнейшим среди которых

**18** Результаты социологических опросов и сделанные на их основе выводы см. в статье: KUMAR SEN P. *Unitary State vs. Federal State in Nepali Public's Opinion* // *Journal of Humanities and Social Science*. 2018. Vol. 23. № 7. P. 53–70.

предстает избыточная централизация налоговых платежей. (По данным, приводимым этим автором, до 90% всех налоговых поступлений передаются центральному правительству.) Поскольку в основе любой федеративной системы должен лежать баланс сдержек и противовесов, а нынешняя непальская федеративная система является несбалансированной, автор предлагает говорить о ней как о находящейся в состоянии формирования<sup>19</sup>. Как именно происходит этот процесс и каковы его перспективы в условиях общемировой и региональной политической повестки, какова роль в нем политических партий, этнических, региональных и других групп интересов, каким образом реализуются конституционные компетенции органов власти различных уровней, как меняются отношения между их бюджетами, а также как происходит формирование непальской идентичности в условиях антиэтнического федерализма – все эти проблемы ждут своего освещения в рамках отдельных самостоятельных исследований.

**ВАДИМ КОРОЛЬКОВ**

ФЕДЕРАЛИЗМ В ГИМАЛАЯХ:  
ТРУДНОЕ ОБНОВЛЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ  
В НЕПАЛЕ

\* \* \*

Модель непальского федерализма отличается довольно необычным использованием федеративной системы для того, чтобы лишить этнические меньшинства шансов на управление государством, созданным для поддержания господства этнической группы хас арья. Именно этим обусловлено наличие выраженных элементов централизации в конституционном строе Непала (в части распределения полномочий, формирования органов федеральной и провинциальной власти и так далее). Вместе с тем свежая память о кровопролитном гражданском конфликте, с одной стороны, вынуждает федеральный центр тщательно обдумывать внедрение новых элементов централизации в интересах господствующего меньшинства, а региональные элиты вынуждают ограничивать сепаратистскую риторику. Сохранению нынешнего баланса способствует и оригинальная структура непальской федеративной системы, неотъемлемой частью которой выступает весьма мощное местное самоуправление, конституционно наделенное множеством важных полномочий. Оригинальный трехуровневый федерализм подразумевает не только расширенные полномочия муниципальных властей, но и сотрудничество между муниципалитетами и провинциями, оформленное конституционным образом.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что дальнейшее развитие федерализма в стране тесно связано со стабилизацией полити-

**19** См.: ШАН R.K. *Fiscal Federalism in Nepal: Challenges and Opportunities* // *Research Nepal Journal of Development Studies*. 2019. Vol. 2. № 1. P. 151–170.



ческой и правоохранительной систем Непала, которой невозможно обеспечить без поощрения институтов гражданского общества и конституционного контроля. Хотя в указанных направлениях непальцам еще предстоит большая работа, заинтересованность в реформах, демонстрируемая в последние годы правительством Непала, позволяет оптимистично оценить будущее федерализма в этой стране. Так, в 2019 году государство профинансировало исследование, которым совместно занимались Университет штата Джорджия и Колледж административного персонала Непала: обобщая итоги этой работы, непальское правительство заявило о необходимости детального плана конкретных действий для всех уровней власти, обновления законодательной базы, решения кадровых проблем и переподготовки госслужащих, отказа от дублирования властных функций, укрепления гарантий гендерного равенства и интеграции меньшинств, создания единой базы данных для мониторинга и оценки фискальных и экономических показателей, поощрения инициативы органов местного самоуправления<sup>20</sup>. В свою очередь непальскими учеными активно исследуются темы, крайне важные для институционализации федерализма: это местное самоуправление, планирование территориального развития, урбанистика<sup>21</sup>.

Как представляется, даже краткого знакомства с непальским федерализмом хватило для того, чтобы очертить не только перспективы его дальнейшего изучения, но и сопутствующие ему фундаментальные противоречия – как те, что он был призван решить, так и те, с которыми столкнулась страна после его внедрения. Несмотря на тернистость пройденного пути, в федеративности Непала не приходится сомневаться: в стране, как полагается, присутствуют и договоренности правящих элит, закреплённые на конституционном уровне, и соответствующая институциональная надстройка, вполне согласующаяся с хрестоматийными критериями федералистской литературы. Наверное, главной проблемой непальской федерации выступает не столько то, что о ней мало пишут юристы, экономисты и политологи, сколько то, что она во многом остается загадкой для самих непальцев. Таким образом, ее дальнейшее изучение не только пополнит свод наших знаний об особенностях функционирующих в мире федераций, но и, возможно, поможет самим непальцам сделать их федерализм более совершенным.

**20** См. итоговый доклад на сайте непальского Министерства финансов: *Nepal Capacity Needs Assessment for the Transition to Federalism*. 2019. July 10 (<https://mof.gov.np/en/division/detail/news-1968/?lang=1&j=36>).

**21** См., например: АЧАРИЯ К.Р. *Urban Planning and Economic Development of Nepal* // Tribhuvan University Journal. 2018. Vol. 32. № 2. P. 107–118; ГЯВАЛИ Р. *Nepalese Municipal Governance: A Comparative Case Study of Kathmandu and Lalitpur Metropolitan Cities* // Research Nepal Journal of Development Studies. 2018. Vol. I. № 1. P. 66–72; ДАНАЛ К. *New Development: A Wave of the Future Planning Practices in Nepal* // Tribhuvan University Journal. 2017. Vol. 31. № 1–2. P. 139–152.