Президентское правление в Индии как мера конституционной ответственности

Орлов Егор Игоревич
Ассистент кафедры правоведения, Сибирский государственный университет науки и технологий им. академика М. Ф. Решетнева, Сибирский федеральный университет, orlow.orl@yandex.ru

Автор обосновывает концепцию «спящего унитаризма» как режима, при котором внешние атрибуты федерализма сохраняются, но механизмы централизации остаются в состоянии постоянной готовности к активации. Установлено, что институт президентского правления в Индии обладает двойственной природой: он может выступать как легитимной мерой ответственности за объективный «конституционный крах» регионального управления, так и инструментом политического произвола центральной власти. Сделан вывод о том, что трансформация статьи 356 из оружия межпартийной борьбы в правовой институт произошла благодаря установлению жесткого судебного контроля и изменению партийно-политической конфигурации страны. В отсутствие сильной судебной власти механизмы федерального вмешательства неизбежно смещаются от охранительной функции к карательной.
Ключевые слова: президентское правление, Индия, статья 356, «спящий унитаризм», федерализм, конституционная ответственность, судебный контроль.

Каждое сложносоставное государство сталкивается с проблемой: как сохранить единство конституционного пространства, но не подавить автономию регионов. В контексте работы важно разграничить понятия «федеральное вмешательство» и «спящий унитаризм». Если первое является точечным правовым инструментом реагирования на кризис, то второе описывает латентное, динамическое состояние всей государственной системы. При «спящем унитаризме» внешняя федеративная форма и институты асимметричного федерализма сохраняются, но постоянная угроза централизации выступает главным фактором лояльности региональных элит. Это не статичный квазифедерализм, а гибкий режим, готовый к мгновенной трансформации в жесткий унитаризм при наступлении критических условий. Главная особенность «спящего унитаризма» в его потенциальном характере: унитарные механизмы всегда наготове, обеспечивая лояльность элит. Индийский опыт, пожалуй, самый яркий пример «спящего унитаризма» в классической федерации. Введение прямого президентского управления в штате концептуально обосновывается как высшая мера конституционной ответственности политико-правовой институт, призванный преодолеть коллапс управления. Однако анализ практики показывает, что грань между ответственностью за срыв конституционных механизмов и ответственностью за политическую нелояльность региональной элиты оказалась чрезвычайно тонкой.

В теоретическом плане феномен «спящего унитаризма» тесно связан с проблемой централизации власти в федеративных государствах. Как отмечал еще Б.Н. Чичерин, централизация означает «назначение местных властей и утверждение выборных лиц, надзор за местными властями, восхождение местных дел на решение или утверждение центральной власти, направление местной деятельности из центра посредством обязательных предписаний». При этом, как справедливо подчеркивал А. Токвиль, необходимо различать политическую централизацию (установление общего законодательства, управление совокупными силами государства), которая является благом, и административную централизацию (опеку над частной и местной деятельностью), которая представляет собой зло [2].

В понимании федерализма наиболее простым его определением считается «самоуправление плюс поделенное управление», т.е. управление, разделенное на федеральный и региональный уровни. Однако, как показывает практика, баланс между этими уровнями постоянно колеблется в сторону централизации, что и порождает феномен «спящего унитаризма».

В науке конституционного права данный феномен описывается через понятие «федеральное вмешательство». Как отмечает А.И. Казанник, под ним понимается «деятельность специально уполномоченных на то федеральных органов государственной власти и должностных лиц по временному изменению компетенции органов государственной власти субъектов федерации путем изъятия из нее каких-либо предметов ведения и полномочий с целью устранения чрезвычайной ситуации, создающей угрозу государственному единству и территориальной целостности страны» [3]. Система федерального вмешательства включает в себя такие элементы, как его формы, основания, органы, управомоченные его осуществлять, меры конституционно-правового принуждения, а также особый режим правового регулирования в период его осуществления.

Важно подчеркнуть, что федеральное вмешательство может выступать формой конституционной ответственности, но лишь в том случае, когда его основанием послужило конституционное правонарушение, совершенное органами государственной власти субъекта федерации. Институт прямого президентского правления в Индии, будучи одной из форм федерального вмешательства, должен рассматриваться именно в этом ключе как мера ответственности, а не как инструмент политического произвола.

Цель данной статьи доказать, что лишь через призму доктрины «конституционной ответственности», очищенной от политической конъюнктуры, возможно понять истинное предназначение и пределы действия статьи 356 Конституции Индии.

Институт президентского правления в Республике Индия представляет собой один из наиболее специфических инструментов централизованного контроля в рамках сложносоставного государства.

Генезис данного института восходит к колониальному периоду развития индийской государственности, а именно к разделу 93 Закона о правительстве Индии 1935 года, который наделял британских губернаторов провинций чрезвычайными полномочиями в случае паралича местного управления. Принятие Конституции Индии в 1949 году закрепило эту норму, однако создатели основного закона, включая доктора Б. Р. Амбедкара, исходили из предпосылки, что статья 356 останется «мёртвой буквой» и будет применяться лишь в самых крайних, экстраординарных случаях. Вместе с тем, централизованный характер индийского федерализма был заложен не только колониальным наследием, но и осознанным выбором отцов-основателей. На момент формирования федеративного государственного устройства предлагались два подхода к разграничению предметов ведения: «британский имперский способ распределения с сильным центром и слабыми штатами», а также противоположный подход, выражающийся в идее слабого центра и сильных штатов, предложенный той частью современной Индии, которую составляли независимые княжества. Как отмечают Л. и С. Рудольф, для Дж. Неру федеративное устройство означало не столько децентрализацию, сколько реальную возможность сделать Индию независимой, «с сильной центральной властью, способной к плановому развитию». В связи с этим был выбран именно первый, централистский подход, что предопределило последующее расширительное толкование и частое применение статьи 356.

Отсутствие на федеральном уровне институтов прямой демократии референдума и народной законодательной инициативы также является важной характеристикой индийской модели «спящего унитаризма». Это связано с тем, что при большой численности населения и неразвитой системе коммуникаций в Индии отсутствуют демократические традиции и навыки. Данное обстоятельство объективно усиливает позиции центральной власти, лишая региональные элиты и общественность эффективных инструментов прямого воздействия на федеральные решения, и создаёт благоприятные условия для расширительного толкования статьи 356.

Высокая степень централизации является характерной чертой не только индийской, но и многих других федераций, относимых к так называемому «афро-азиатскому типу». К данному типу наряду с Индией относятся Объединенные Арабские Эмираты, Южно-Африканская Республика и Малайзия. Эти государства «созданы на базе соглашения между элитами федеральных государств и/или национальными элитами регионов», для них характерны «молодые и устойчивые традиционализированные федерации с высокоасимметричными субъектами и с сохранением элементов авторитарного правления в центре и на местах».

Особый конституционный статус штата Джамму и Кашмир, обладавшего до 2019 года собственной конституцией, долгое время служил главным примером асимметрии индийского федерализма. Однако отмена статьи 370 Конституции Индии в 2019 году и последующее преобразование штата в союзные территории наглядно подтвердили тезис: «спящий унитаризм» способен мгновенно переходить в активную фазу. Это решение продемонстрировало способность Дели в одностороннем порядке перекраивать конституционную карту страны, сводя к минимуму автономию даже самых защищенных субъектов. Сама Конституция Индии, не даёт чёткого перечня оснований для введения президентского правления. В статье 356 сказано лишь, что Президент может ввести прямое правление, «если по получении доклада губернатора штата или иным образом придет к убеждению, что возникла ситуация, при которой управление штатом не может осуществляться в соответствии с настоящей Конституцией». Заслуживают внимания такие оценочные формулировки нормы: «или иным образом», «придет к убеждению». Именно эта правовая размытость критериев изначально заложила основу для последующих злоупотреблений со стороны союзной власти.

Такие инструменты вызывают в доктрине разночтения. Одни авторы, скажем, В. Е. Чиркин и М. М. Борисова, относят их к конституционной ответственности. Другие — к чрезвычайному положению, пусть и в «мягкой» форме. Представляется, что правильного или неправильного ответа нет: институт действительно двойственен по своей природе. И та, и другая позиция объяснимы: он одновременно выполняет правовосстановительную и карательную функции.

Дискуссионность правовой природы данного института подтверждается и в работах отечественных исследователей. Так, ряд авторов, в частности, И.А. Умнова, отмечают сходство института президентского правления с режимом чрезвычайного положения, указывая, что в Индии, Пакистане и Бразилии конституционные нормы о назначении федеральной администрации и роспуске регионального парламента отнесены к числу разновидностей чрезвычайного положения. Однако, как справедливо подчеркивают М.М. Борисова и И.Г. Дудко, это не совсем верно. В отличие от чрезвычайного положения, при федеральном вмешательстве региональные органы власти либо смещаются, либо полностью подчиняются федеральному центру; временно меняется система разграничения полномочий между Федерацией и субъектами, а также данные меры имеют ярко выраженную региональную направленность, в то время как чрезвычайное положение может затрагивать всю территорию страны [3].

С этим подходом солидаризируется и В.Е. Чиркин, который предлагает рассматривать вмешательство в дела субъекта Федерации как особую процедуру, отличную от объявления чрезвычайного положения. Данная позиция представляется более обоснованной и соответствует охранительно-восстановительной, а не просто карательной функции рассматриваемого института [4].

Конституционный механизм действия статьи 356 тесно взаимосвязан со статьёй 365 Конституции Индии. Интересно, что эти нормы в системном прочтении выглядят не столько охранительными, сколько карательными. Штат не выполнил директиву центра и это считается, что он «не может функционировать». Данный правовой механизм не является оригинальным: он был заимствован из австралийской конституционной практики еще законом 1935 года. Однако если в Австралии эта норма осталась практически невостребованной, то в Индии она превратилась в регулярно применяемый инструмент контроля. Например, 1974 год несколько штатов передали парламенту полномочия по водоснабжению. И сразу появился Закон о предотвращении загрязнения водных ресурсов. Такое расширительное применение показывает, что федерация готова вторгаться даже в исключительную компетенцию штатов, что создаёт благоприятную почву для последующего введения президентского правления в случае политического конфликта.

Таким образом, Президент Индии, основываясь на докладе губернатора штата или получив достаточные основания из иных источников, наделяется императивным правом издать прокламацию о введении прямого союзного управления. Вместе с тем, при анализе этого механизма необходимо учитывать доктринальный дуализм юридического и фактического статуса главы государства, характерный для индийской модели парламентаризма. Формально, согласно статье 53 Основного закона, исполнительная власть в Союзе принадлежит Президенту. Однако принятые в конце 1970-х годов 42-я и 44-я поправки к статье 74 окончательно закрепили его обязанность беспрекословно следовать «советам» Совета министров. Это привело к конституционному оформлению так называемого «премьер-министеризма», когда реальная исполнительная власть концентрируется в руках главы правительства республики. Следовательно, и введение прямого правления в штате де-факто отражает волю союзного Кабинета, что существенно повышает риски его использования в узкопартийных целях Центра. [1]

Как подчеркивает С.С. Кузнецова, несмотря на формальную независимость, «губернатор штата в Индии является "главой штата и глазами и ушами Союза"», что превращает его из нейтрального арбитра в агента центральной исполнительной власти.

Юридические последствия издания такой прокламации кардинально трансформируют систему разделения властей по вертикали:

1.полномочия исполнительной власти: Губернатор штата, выступая в качестве прямого официального представителя Президента Индии, единолично берет на себя руководство административным аппаратом региона, опираясь на главного секретаря штата и корпус специально назначенных советников или администраторов;

2.полномочия законодательной власти: Президент вправе приостановить деятельность законодательного собрания штата либо полностью распустить его, официально делегировав осуществление законодательных функций региона Парламенту Индии;

3.нормотворческий суверенитет: в периоды между сессиями союзного Парламента Президент наделяется исключительным правом издавать чрезвычайные указы (ордонансы), регулирующие внутреннее управление конкретным субъектом федерации.

4. финансовый контроль: централизованная система сбора налогов и распределения средств между штатами, при которой

штаты находятся в прямой зависимости от поступлений из федерального бюджета, лишает их возможности самостоятельно определять собственную политику даже вне режима чрезвычайного положения.

С точки зрения общей теории права, данный механизм обладает всеми признаками института конституционной ответственности, где в качестве деликта выступает «конституционный крах» регионального механизма управления, санкцией временное лишение штата элементов политической автономии, а специальной целью реставрация нарушенного конституционного пространства. Как отмечает А. А. Кондрашев, конституционно-правовая ответственность, в отличие от других видов, «служит действенным механизмом охраны Конституции и публичного правопорядка», а также характеризуется тем, что её меры «лишены имущественного содержания» и применяются «в большинстве случаев к государственным органам, должностным лицам, депутатам или кандидатам в депутаты». Эти общие признаки охранительная функция, неимущественный характер санкций и особый круг субъектов в полной мере присущи и индийскому институту президентского правления. Несмотря на то, что труды А. А. Кондрашева базируются преимущественно на отечественном материале, выработанные им критерии вполне применимы для анализа индийских правовых реалий.

Перенос отечественной доктрины конституционной ответственности на индийскую почву требует принципиальной оговорки касательно категории вины. Если А. А. Кондрашев рассматривает вину как обязательное условие деликта, то индийская практика демонстрирует совершенно иной подход. На наш взгляд, преодолеть это теоретическое противоречие позволяет ведущаяся в российской науке дискуссия о безвиновной (объективной) ответственности коллегиальных органов публичной власти. Институт президентского правления в Индии целесообразно трактовать как меру ответственности за объективный конституционный деликт. В рамках этой концепции санкция (вплоть до роспуска легислатуры) применяется не за субъективную вину конкретных должностных лиц, а по факту наступления объективного «краха конституционного механизма» — когда субъект федерации физически теряет управляемость. Если штат распущен за политическую нелояльность — вины юридической нет. Она подменяется политической оценкой. И это главная проблема конституционная ответственность в Индии она постоянно смешивается с политической. А границу проводит тот, у кого больше власти.

Двойственность института объясняется тем, что индийский федерализм изначально централизован. Так было задумано чтобы жёстко пресекать любые центробежные тенденции. Региональные элиты слишком часто давали повод для беспокойства, и центр получил право вмешиваться в любой момент. Возможность нормативной трансформации индийской федерации в фактически унитарное государство в условиях кризиса выступает здесь системным предохранителем, где прямое правление служит крайним выражением охранительной функции центральной власти [3]. Подобный подход полностью согласуется с развиваемой в науке двухаспектной теорией конституционно-правовой ответственности, в рамках которой данный институт рассматривается не только как карательный, но и как важнейший правовосстановительный инструмент публичной власти. Вместе с тем в конституционной доктрине ведется дискуссия о юридической природе данного феномена: рассматривать ли его как субинститут конституционной ответственности (как отмечают, например, В. Е. Чиркин и М. М. Борисова) или как специфическую, «мягкую» форму института чрезвычайного положения [2].

Поскольку введение прямого президентского правления (известного в индийской доктрине также как «конституционное чрезвычайное положение») вторгается в сферу регионального суверенитета, баланс сил удерживается через систему строгих парламентских фильтров.

Согласно конституционному регламенту, любая прокламация, изданная в соответствии со статьей 356, должна получить одобрение обеих палат союзного Парламента (Лок Сабха и Раджья Сабха) в течение двух месяцев с момента её обнародования. Характерно, что для утверждения достаточно набора простого большинства голосов в каждой из палат. В случае успешного прохождения парламентского контроля первоначальный срок действия президентского правления составляет 6 месяцев. Закон допускает пролонгацию этого режима, однако устанавливает жесткий предельный пресекательный срок не более 3 лет в общей сложности, с обязательным переутверждением каждые полгода.

Эта гибкость в применении статьи 356 контрастирует с достаточно сложным порядком внесения поправок в саму Конституцию, который характеризуется как «жёстко-гибкий». Индийская Конституция предусматривает три процедуры внесения поправок. Первая подача поправки любым депутатом для рассмотрения в любой палате парламента; после получения 2/3 одобрения она поступает на подпись Президенту. Вторая принятие обычным законодательным путём. Третья, наиболее жёсткая, предусматривает помимо принятия в парламенте и подписи Президента ещё и ратификацию половиной парламентов штатов.

Конституция Индии детально регламентирует этот процесс: согласно пунктам 3 и 4 статьи 356, статус прямого президентского правления изначально сохраняется на территории в течение двух месяцев, а последующее продление возможно по решению обеих палат парламента на срок в шесть месяцев, но при общем сроке действия не свыше трех лет. Аналогичный механизм парламентского утверждения существует и в других федерациях, например, в Пакистане, где Декларация Президента также должна быть утверждена резолюцией обеих палат федерального парламента.

Важнейшей исторической вехой в эволюции данного института стало принятие 44-й поправки к Конституции Индии в 1978 году. Данная новелла была направлена на минимизацию рисков узурпации власти и установила, что продление президентского правления на срок свыше одного года возможно исключительно при одновременном соблюдении двух условий:

1.на территории всей Индии либо в конкретном штате официально введено и действует общенациональное чрезвычайное положение;

2.Избирательная комиссия Индии официально сертифицирует и подтверждает, что проведение свободных и законных выборов в законодательное собрание данного штата в текущих условиях (из-за внутренних беспорядков, стихийных бедствий или иных объективных препятствий) временно невозможно, что оправдывает сохранение прямого союзного управления.

Однако, как справедливо замечает С. С. Кузнецова, даже принятие 44-й поправки не сняло всех рисков. В ранней судебной практике индийских судов возможность судебного пересмотра президентских прокламаций по статье 356 трактовалась крайне ограничительно. Показательным в этом отношении является решение Высокого суда Андхра-Прадеш по делу In re: A. Sreeramulu, AIR 1974 AP 106, в котором суд исходил из политического характера соответствующего вопроса. Более того, 38-я поправка (1975 г.) прямо закрепляла неоспоримость решений Президента в судебном порядке, и лишь 44-я поправка отменила это положение. Однако, по мнению А. Н. Домрина (на которое ссылается Кузнецова), судебный контроль остаётся «эфемерным», поскольку практически невозможно доказать отсутствие «разумной связи с убеждением президента» при издании прокламации.

Заложенные создателями Конституции защитные механизмы не сработали. Политическая конъюнктура оказалась сильнее. Статья превратилась в оружие. Правящие партии в Центре использовали её не для защиты конституционного порядка, а для того, чтобы разбираться с оппозиционными региональными администрациями. Законно избранными, но неугодными.

Первый случай произошёл в 1956 году. Союзное правительство (Неру) добилось отставки главного министра Пенджаба Бхаргавы, хотя тот имел поддержку большинства в легислатуре. Это был прецедент, который затем повторялся снова и снова. В дальнейшем, на протяжении 1970–1980-х годов, практика роспуска неугодных законодательных собраний приобрела системный характер. Апогеем экспансии «спящего унитаризма» стал период чрезвычайного положения (1975–1977 гг.) под руководством премьер-министра Индиры Ганди, когда статья 356 массово и без надлежащих правовых оснований использовалась для тотальной зачистки политического пространства от оппозиционных партий на уровне штатов [5].

Анализ того, как применялась эта мера в разных штатах, позволяет выделить две принципиальные группы оснований, отражающие различную юридическую природу возникающих кризисов. В рамках первой группы, классифицируемой как объективный конституционный тупик, деликтом признается полная невозможность формирования или функционирования легитимных органов исполнительной власти субъекта. Данная ситуация охватывает случаи внезапного распада правящих региональных коалиций, потерю мажоритарной поддержки действующим кабинетом без явных альтернатив для формирования нового правительства, а также выражение

легислатурой официального вотума недоверия. В подобных обстоятельствах институты штата оказываются парализованы изнутри, что нормативно требует внешнего охранительного вмешательства федерального Центра для восстановления управляемости.

Примером проявлением объективного конституционного тупика в исторической практике стал кейс в штате Андхра-Прадеш в 2014 году, где политический кризис и паралич власти наступили после демиссии главного министра Кирана Кумара Редди на фоне процесса территориального разделения штата. Схожие деструктивные процессы наблюдались в штате Аруначал-Прадеш в 1979 году, когда в условиях общей политической нестабильности произошло массовое дезертирство депутатов из правящих фракций, лишившее местное правительство легитимной опоры в законодательном органе. Хронический характер данная проблема носила в штате Бихар, где в 1968, 1969 и 1972 годах регулярная потеря устойчивого большинства и затяжные фракционные расколы раз за разом приводили к неспособности местных элит поддерживать конституционный механизм управления, вынуждая Президента Индии вводить прямое правление.

Вторую самостоятельную группу оснований образует системный кризис безопасности и правопорядка в регионе. Когда в регионе вспыхивают беспорядки, экстремизм или сепаратизм и местные власти просто не в силах справиться. Тогда статья 356 работает уже не как реакция на кризис в парламенте, а как инструмент сохранения государства. Центр берёт управление в свои руки. Потому что местная власть теряет контроль и над правопорядком, и над монополией на насилие.

Примером может служить Андхра-Прадеш в 1973 году. Тогда движение «Джай Андхра» вышло на улицы. Беспорядки вышли из-под контроля, правопорядок фактически рухнул всё это при правительстве П. В. Нарасимхи Рао. Похожий сценарий разворачивался и в Ассаме. Там в 1979, 1981 и 1982 годах радикальная «Ассамская агитация» против нелегальных мигрантов привела к масштабной дестабилизации. Вспышки насилия парализовали работу гражданской администрации. В 1990 году в том же Ассаме введение президентского правления было вызвано уже прямой критической угрозой национальной безопасности и суверенитету страны со стороны вооруженных формирований сепаратистской группировки ULFA, осуществивших фактический захват контроля над частью территорий.

Важно отметить, что подобный подход к выделению различных групп оснований для федерального вмешательства характерен и для других федеративных государств. Например, Конституция Бразилии (ст. 34) также различает основания, связанные с обеспечением национальной целостности и общественного порядка, и основания, имеющие финансово-правовой характер (невыплата государственного долга в течение двух лет подряд) или связанные с необходимостью обеспечения исполнения федерального закона и судебных решений. В России основания для введения чрезвычайного положения, которое может включать прямое президентское правление, также перечислены в законе и включают попытки насильственного изменения конституционного строя, захват власти, массовые беспорядки и межнациональные конфликты.

Но особенно показательны случаи, когда статья 356 использовалась скрыто под видом «конституционного краха». На деле же центр просто наказывал региональные элиты за политическую независимость. Формально крах. Фактически расправа. Правовые аргументы подменялись соображениями межпартийной борьбы. Статья 356 становилась карательным инструментом против тех, чья единственная «вина» была в том, что они не поддерживали центр. Примеры — Бихар, 1977 и 1980 годы. Дееспособные правительства, поддержка большинства, лидеры — Мишра и Дас. Центр отправил их в отставку — исключительно из предвыборных соображений. Без контроля Верховного Суда грань между ответственностью и произволом стирается.

Проблема была и в другом. Критерии деликта, та самая «неспособность функционировать в соответствии с Конституцией», были настолько размыты, что штаты не могли эффективно защитить себя в суде. Суды уклонялись от оценки президентских прокламаций, называя их «политическими вопросами». Но кризис федеративных отношений достиг такого масштаба, что судебная система уже не могла оставаться в стороне. Пришлось вмешаться, чтобы защитить саму конституционную архитектонику государства.

Поворотной точкой, вернувшей статью 356 в русло доктрины строгой конституционной ответственности, стало фундаментальное решение Верховного Суда Индии по делу С. Р. Боммай против Союза Индии (1994) [6]. Суд сформулировал революционные для индийского права правовые позиции:

1.подсудность акта Президента: Прокламация Президента о введении прямого правления более не является абсолютным дискреционным актом и подлежит полноценному судебному пересмотру;

2.стандарт объективной доказанности: применение статьи 356 признается правомерным только тогда, когда оно базируется на объективных, верифицируемых и документально подтвержденных фактах, представленных в докладе губернатора или иных материалах. Политическая конъюнктура и скрытые мотивы правящей партии не могут выступать законным основанием для санкции;

3.принцип пропорциональности: судебный орган получил право оценивать, была ли допущена региональной властью именно та степень конституционного нарушения, которая требует столь радикального вмешательства Центра, или существовали более мягкие правовые альтернативы.

Данная линия была углублена в прецеденте по делу Рамешвар Прасад против Союза Индии (2006), где Верховный Суд императивно подтвердил: роспуск законодательного органа штата при отсутствии транспарентной, достаточной и неопровержимой доказательной базы является грубым неконституционным деянием. Аналогичным образом в 2016 году в штате Аруначал-Прадеш попытка Центра отстранить от власти правительство меньшинства (сформированное после объединения части депутатов Конгресса с БДП) была заблокирована высшей судебной инстанцией, признавшей прокламацию неконституционной и восстановившей права региональных органов.

Таким образом, именно благодаря эволюции судебной практики со второй половины 1994 года и в начале 2000-х годов начался резкий спад частоты и агрессивности применения статьи 356. Однако, как справедливо отмечает Т. Л. Шаумян, этот спад обусловлен не только судебными прецедентами, но и фундаментальной трансформацией партийно-политической системы Индии. Смена эпохи доминирования одной партии (Индийского национального конгресса) периодом коалиционной политики в 1990–2000-х годах привела к тому, что союзное правительство в Дели стало критически зависеть от поддержки со стороны региональных партий. В этих условиях агрессивное использование статьи 356 против штатов грозило Центру распадом собственной правящей коалиции в Парламенте. Верховный Суд Индии де-факто очистил институт от наслоений политического произвола, превратив его из инструмента межпартийной борьбы в легитимный, строго регулируемый механизм правовой защиты целостности государства. Но вопрос в другом: ограничила ли судебная практика применение статьи 356 сама по себе или же это произошло благодаря изменению партийной конфигурации? Выходит, что судебный контроль заработал не потому, что правовая логика вдруг восторжествовала, а потому, что изменилась политическая целесообразность. И это главная трещина в конструкции индийского федерализма правовой институт остаётся эффективным до тех пор, пока его применение совпадает с интересами центральной власти. Как только это совпадение исчезает, институт либо перестаёт применяться, либо начинает применяться выборочно.

Ответ на этот вопрос не может быть однозначным. До 1994 года институт президентского правления в Индии был скорее политическим инструментом, чем мерой конституционной ответственности: слишком часто он использовался для устранения оппонентов, а его основания были настолько размыты, что позволяли объявлять «конституционным крахом» обычную политическую нелояльность. Однако решение Верховного Суда по делу С. Р. Боммай против. Союз Индии (1994) изменило ситуацию: суд превратил статью 356 из политического инструмента в правовой институт, подлежащий судебному контролю. Сегодня можно говорить о том, что президентское правление стало мерой конституционной ответственности, но лишь в той мере, в какой оно соответствует стандартам объективной доказанности и пропорциональности. Вне этих стандартов статья 356 остаётся «спящей» нормой, которая может быть активирована в любой момент по политическому усмотрению. Именно эта двойственность правовая форма при политическом содержании составляет суть «спящего унитаризма» в индийском исполнении. Институт является мерой конституционной ответственности лишь тогда, когда его применение ограничено независимым судом и прозрачными процедурами. Как только эти ограничения ослабевают, он превращается в инструмент произвола. И это самый

тревожный вывод из индийского опыта: в отсутствие сильной судебной власти даже самый демократичный по форме институт становится оружием в руках центра.

Литература

1. Конституция Республики Индия // Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. – с. 1040.
2. Муртазалиев, А. М. Централизация власти в зарубежных федеративных государствах: сравнительный анализ / А. М. Муртазалиев, Д. З. Гаджиев // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. – 2020. – Т. 35, № 1. – С. 54-62.
3. Казанник, А. И. Конституционно-правовые гарантии единства и территориальной целостности современных федеративных государств (сравнительный анализ) / А. И. Казанник // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2015. – № 4(45). – С. 35-46.
4. Sreeramulu vs. Union of India. AIR 1974, AP, 106.
5. Яковлев, А. Ю. Эволюция религиозного терроризма в индийском штате Пенджаб / А. Ю. Яковлев // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. – 2014. – № 26. – С. 144-148
6. Алиева, М. Г. Анализ конституционно-правового положения Президента Индии / М. Г. Алиева // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 3. – С. 110-112.
7. Дзамихов, Т. К. Прямое президентское правление: правовая норма и политическая практика (опыт сравнительного анализа) / Т. К. Дзамихов // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-103-109.
8. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998. – 448 с.
9. Карпович, О. Г. Формирование и особенности современной модели индийского федерализма / О. Г. Карпович // Тренды и управление. – 2016. – № 1. – С. 50-58.
10. Шаумян, Т. Л. Политическая система индии: исторический опыт и перспективы / Т. Л. Шаумян // Власть. – 2024. – Т. 32, № S4. – С. 33-60.
11. Кузнецова, С. С. Централизация в индии и конституционно-правовой статус органов государственной власти штатов / С. С. Кузнецова // Российское право: образование, практика, наука. – 2014. – № 2(83). – С. 95-102.
12. Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс]: учеб. пособие / авт.-сост. В. В. Богатырев; Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. – Владимир: Изд-во ВлГУ, 2024. – 279 с.
13. Конституционно-правовая ответственность в российском конституционном праве: учеб. пособие А. А. Кондрашев. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2011. – 468 с.
14. Краюшкин А.Б. Верховный суд в конституционно-правовой системе Индии. Вестник МГИМО-Университета. 2011;(2(17)):245-250.

Presidential rule in India as a measure of constitutional responsibility

Orlov E.I.
Siberian Federal University

The author substantiates the concept of "sleeping unitarianism" as a regime in which the external attributes of federalism are preserved, yet the mechanisms of centralization remain in a state of constant readiness for activation. It is established that the institution of presidential rule in India possesses a dual nature: it can act both as a legitimate measure of accountability for an objective "constitutional breakdown" in regional governance, and as an instrument of political arbitrariness on the part of the central authority. It is concluded that the transformation of Article 356 from a weapon of interparty struggle into a legal institution occurred through the establishment of strict judicial oversight and shifts in the country's party-political configuration. In the absence of a strong judiciary, federal intervention mechanisms inevitably drift from a protective function toward a punitive one.

Keywords: presidential rule, India, Article 356, «sleeping unitarianism», federalism, constitutional responsibility

References

1. Constitution of the Republic of India // Constitutions of Asian States: in 3 vols. Vol. 2: Central Asia and the Indian Subcontinent / ed. by T. Ya. Khabrieva. – Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: Norma, 2010. – p. 1040.
2. Murtazaliev, A. M., & Gadzhiev, D. Z. Centralization of Power in Foreign Federal States: A Comparative Analysis // Bulletin of Dagestan State University. Series 3: Social Sciences. – 2020. – Vol. 35, No. 1. – pp. 54–62.
3. Kazannik, A. I. Constitutional and Legal Guarantees of Unity and Territorial Integrity in Modern Federal States (A Comparative Analysis) // Bulletin of Omsk University. Series: Law. – 2015. – No. 4(45). – pp. 35–46.
4. Sreeramulu vs. Union of India. AIR 1974, AP, 106.
5. Yakovlev, A. Yu. The Evolution of Religious Terrorism in the Indian State of Punjab // Modern Trends in Economics and Management: A New Perspective. – 2014. – No. 26. – pp. 144–148.
6. Alieva, M. G. An Analysis of the Constitutional and Legal Status of the President of India // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2009. – No. 3. – pp. 110–112. 7. Dzamikhov, T. K. Direct Presidential Rule: Legal Norm and Political Practice (A Comparative Analysis) / T. K. Dzamikhov // Modern Problems of Science and Education. – 2015. – No. 1. – pp. 103–109.
8. Chirkin, V. E. Constitutional Law: Russia and International Experience. – Moscow: Zertsalo, 1998. – 448 p.
9. Karpovich, O. G. Formation and Features of the Modern Model of Indian Federalism / O. G. Karpovich // Trends and Management. – 2016. – No. 1. – pp. 50–58.
10. Shaumyan, T. L. The Political System of India: Historical Experience and Prospects / T. L. Shaumyan // Vlast (Power). – 2024. – Vol. 32, No. S4. – pp. 33–60.
11. Kuznetsova, S. S. Centralization in India and the Constitutional-Legal Status of State-Level Public Authorities / S. S. Kuznetsova // Russian Law: Education, Practice, Science. – 2014. – No. 2(83). – pp. 95–102.
12. Constitutional Law of Foreign Countries [Electronic Resource]: Textbook / Compiled by V. V. Bogatyrev; Vladimir State University named after A. G. and N. G. Stoletov. – Vladimir: VlSU Publishing House, 2024. – 279 p.
13. Constitutional-Legal Responsibility in Russian Constitutional Law: Textbook / A. A. Kondrashev. – Krasnoyarsk: Siberian... Federal University, 2011. – 468 p.
14. Krayushkin A.B. The Supreme Court in the Constitutional and Legal System of India. MGIMO Review of International Relations. 2011;(2(17)):245-250.