КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ИНДИИ ПО ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПРИНЦИПУ

КРЫСЕНКОВА Наталья Борисовна, старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: foreign2@izak.ru

Автор рассматривает вопросы децентрализации в Индии, историю создания системы децентрализованного управления, структуру и порядок формирования органов местного самоуправления различного уровня, равно как их полномочия. В статье анализируются вопрос соотношения федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления, порядок их финансирования и отчетности о расходовании выделяемых денежных средств. Помимо муниципалитетов и панчаятов, действующих на местном уровне в Индии, в этом государстве функционируют комитеты окружного и столичного планирования, которые призваны объединять планы, подготовленные панчаятами и муниципалитетами в округе и подготавливать предварительные планы развития округа или столичной территории в целом. Тем не менее развитие и реформирование системы децентрализованного управления в Индии может быть продолжено. В частности, это касается структуры панчаятов. Структура закрепляется на уровне Конституции Индии и является довольно неоднородной. Так, окружные панчаяты имеют определенные параметры и юрисдикцию в границах округа того или иного штата, в то время как юрисдикция панчаятов на уровне деревень и на промежуточном уровне остается неутвержденной положениями нормативных правовых актов. Кроме того, в одних штатах действует трехуровневая система местного самоуправления, закрепленная на уровне нормативных правовых актов, а другим предоставлена свобода в определении степени и модели децентрализации. В связи с этим возникает проблема обеспечения баланса между техническими аспектами работы органов местного самоуправления и возможностью продуктивного участия населения в деятельности местных органов власти на уровне деревень и промежуточном уровне. Автором проанализированы возможные пути решения таких проблем.

Ключевые слова: децентрализация, Индия, панчаяты, муниципалитеты, федеральные органы государственной власти, органы местного самоуправления.

ORGANIZATION OF DECENTRALIZATION SYSTEM IN INDIA BY TERRITORIAL PRINCIPLE

N. B. KRYSENKOVA, senior research fellow of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal legislation and international law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: foreign2@izak.ru

The author analyses the aspects of decentralization in India, history of its formation, structure and procedure of formation of local self-governments of different level as well as its competence. The article devotes to the questions of correlation between federal bodies and local self-governments, its funding procedures and financial reporting. The Committee for district and metropolitan planning function in a row with panchayats and municipalities. Such Committees consolidate plans on rural development drafted by the panchayats and municipalities. Nevertheless development and reformation of decentralized system of governance in India can be continued. First of all it relates to the structure of panchayats that regulates under the Constitution of India and is considerably inhomogeneous. Thus, the district panchayats have specific features and competence within the district of concerned state, just as competence of panchayats formed at village or intermediate levels is not regulated under legal acts. What's more there is a three-tier system of local self-governance constituted under legal acts in some states of India just as the other states have a piece of freedom on determination of level and model of decentralization due to the problem of maintenance of balance between technical aspects of local self-governments work and possibility of active participation of people in local self-governments activity on the village and intermediate level. Therefore the author analyses the possible ways of solving such problem.

Keywords: decentralization, India, panchayats, municipalities, federal state bodies, local self-governments.

DOI: 10.12737/art.2018.3.11

История развития системы децентрализованного управления в Индии. Основы местного самоуправления в Индии закреплены на уровне Конституции 1949 г. Однако в данном документе они были установлены не с самого начала его введения в действие, а лишь в 1993 г. посредством принятия Акта о 73-й поправке к Конституции от 20 апреля 1993 г. и Акта о 74-й поправке к Конституции от 20 апреля 1993 г. Процесс создания системы местных органов власти, выступивших основой децентрализованного управления в этом государстве, был достаточно длительным и трудоемким, кроме того, даже в настоящее время сложно назвать его окончательно завершенным в связи с несовершенством некоторых механизмов деятельности таких органов власти.

В 1957 г. была создана исследовательская группа Балвант Рай Мехта, целями которой явились изучение развития общества и формирование перечня мероприятий, необходимых для объединения решений по вопросам местного самоуправления. С начала 1958 г. с принятием отчета исследовательской группы, отразившего создание трехуровневой системы органов местного самоуправления, в стране начался процесс создания панчаятов на уровне деревень, блоков и округов. В некоторых штатах, таких как Карнатака, Гуджарат, Махараштра и Раджастан, органы децентрализованного управления были учреждены в основном на уровне округов. В некоторых других штатах, например, Андхра Парадеш и Тамил Наду, такие органы учреждались на уровне деревень и блоков. В середине 1960-х гг. в Индии было создано около 60 тыс. панчаятов на уровне деревень (Панчаяти Радж), около 7500 панчаятов на уровне блоков (Панчаят Самити) и около 330 панчаятов на уровне округов (Зилла Паришад)¹. В настоящее время их количество достигает примерно 250 тыс. Грам Панчаятов, 6500 Панчаятов Самити и 500 Зилла Паришад, избираемых и управляемых легислатурами штатов².

Тем не менее в некоторых штатах, например, в существовавшем до 1969 г. штате Мадрас³, была создана двухуровневая система местного самоуправления. Как отмечает индийский ученый К. С. Сиварамкришнан, такая система была введена в действие двумя законами: Актом о панчаятах в штате Мадрас 1958 г.⁴ и Актом о советах по развитию округов шта-

та Мадрас 1958 г. В это же время в Бомбее и Махараштре была создана описанная выше трехуровневая система муниципального управления.

Сразу после учреждения панчаятов по всей стране они использовались в качестве агентств по внедрению схем регионального развития Индии. Но в связи с постепенным сокращением финансирования программы регионального развития ухудшалось и состояние панчаятов.

В 1967 г. Министерство по развитию общин (Ministry for Community Development) было преобразовано в департамент Министерства продовольствия и сельского хозяйства (Ministry of Food and Agriculture). Одновременно с завершением программы по региональному развитию роль панчаятов как агентств такого развития также прекратилась.

Следующим важным этапом становления и развития системы панчаятов в Индии стала смена Правительства на федеральном уровне в 1979 г., после чего на панчаяты были возложены функции представительного органа на местном уровне государственной власти.

Похожая ситуация сложилась с созданием и развитием муниципальных корпораций. Впервые они были созданы в 1687 г. по инициативе Ост-Индской компании и состояли из мэра, 12 олдерменов и около 60 членов городской корпорации. Но следует отметить, что в то время деятельность муниципальной корпорации в большей степени была нацелена на обеспечение общественного порядка. В 1842 г. первая муниципальная организация была создана в Бенгалии, а к 1881 г. было учреждено уже около 700 муниципалитетов на территории Британской Индии, однако только в 150 из них состав формировался частично на выборной основе, тогда как остальные 550 целиком состояли из назначаемых членов. В последующие годы, однако, муниципалитеты, равно как и панчаяты, практически не участвовали в управлении, и только в 1986 г. в период правления Раджива Ганди был создан Комитет, деятельность которого была направлена на обновление и воскрешение панчаятов (Комитет Сингхви — Singhvi Committee). Инициативы об учреждении панчаяти радж и муниципалитетов (нагарпалика), предложенные Радживом Ганди, явились одновременно и возобновлением процесса децентрализации в государстве, и началом процесса реформирования государственного управления на местном уровне⁵. В рекомендациях Комитета Сингхви были закреплены положения о необходимости установления системы местного самоуправления и ее конституционной защиты.

15 мая 1989 г. Раджив Ганди внес в Народную палату проект закона о поправке к Конституции Индии

¹ См.: Meenakshisundram S. S. Decentralization in Developing Countries. Delhi, 1994. P. 58.

² См.: Decentralization in India: Challenges and Opportunities. Discussion Paper. Series — 1/United Nations Development Programme. 55, Lodi Estate. New Delhi. URL: www.in.undp.org/content/dam/india/docs/decentralization_india_challenges_opportunities.pdf. P. 7. (дата обращения: 13.03.2017).

³ Ныне — Тамилнад.

⁴ The Madras Panchayats Act, 1958 (No. XXXV of 1958) // Parthasarathi P. V. The Madras Panchayats Act, 1958, act XXXV

of 1958. Comibatore: R. Thirurenkataswary, Comibatore Book Agency, 1996. P. 157.

⁵ См.: Power to the People? The Politics and Progress of Decentralisation. New Delhi, 2000. P. 5.

(законопроект о 64-й поправке к Конституции), которая должна была дополнить ее положениями об учреждении на деревенском, промежуточном и окружном уровнях панчаятов, состоящих из членов, избираемых по территориальным избирательным округам⁶. Помимо положения о трехуровневой системе местного самоуправления этот законопроект содержал также положения об организации выборов в местные органы государственной власти Избирательной комиссией, о резервировании мест для каст и племен, внесенных в список, и женщин, пятилетнем сроке полномочий панчаятов, об учреждении финансовых комиссий в штатах, а также о наделении полномочиями по проверке счетов панчаятов Генерального контролера и аудитора (CAG). Однако окончательно система местного самоуправления была закреплена только в 1993 г. — после вступления в силу 73-й и 74-й поправок к Конституции, которыми были введены в действие две ее части: часть IX «Панчаяты» — Акт о 73-й поправке к Конституции 1992 г.⁷ и часть X «Муниципалитеты» — Акт о 74-й поправке к Конституции 1992 г.⁸

В соответствии с Конституцией Индии⁹ панчаятом признается «учреждение (каким бы именем оно ни называлось) самоуправления, учрежденное в соответствии со ст. 243В в сельских районах»¹⁰. При этом ст. 243В закрепляет положение, что панчаяты не обязательно должны создаваться на всех трех уровнях местного самоуправления, и предусматривает возможность, позволяющую не создавать их на промежуточном уровне в штатах, население которых не превышает 2 млн человек.

В городских районах предусмотрено создание трех видов органов местного самоуправления:

нагар панчаят — для промежуточных зон, которыми являются зоны, переходящие от сельских к городским, с населением от 30 тыс. до 100 тыс. жителей;

муниципальный совет — для небольших городских зон;

муниципальная корпорация — для больших городских зон (ч. 1 ст. 243Q)¹¹.

Панчаяты. В соответствии со ст. 243С¹² требования к составу панчаятов устанавливаются законодательными актами соответствующих штатов при условии, что пропорция между населением на территории панчаята какого-либо уровня и числом мест в таком панчаяте, заполняемых в результате выборов, будет одинаковой настолько это возможно на всей территории штата.

Структура панчаятов, установленная в соответствии с Конституцией Индии, является неоднородной, поскольку, в то время как окружные панчаяты имеют определенные параметры и юрисдикцию в границах округа того или иного штата, юрисдикция панчаятов на уровне деревень и промежуточном уровне остается неутвержденной положениями нормативных правовых актов. Кроме того, в некоторых штатах в большей или меньшей степени на законодательном уровне закреплена трехуровневая система местного самоуправления, а другим предоставлена свобода в определении степени и модели децентрализации. Такая разнородность в подходе к организации децентрализованного управления в Индии приводит к возникновению проблемы обеспечения баланса между техническими аспектами работы органов местного самоуправления и возможностью продуктивного участия населения в деятельности местных органов власти на уровне деревень и промежуточном уровне. Решение этой проблемы представляется достаточно сложным в связи с особенностями индийского государства, такими как нехватка экономических ресурсов, средств коммуникации, большая численность населения, степень социальной интеграции и др. Именно поэтому введение на всей территории Индии единой системы децентрализованного управления в настоящее время не представляется возможным. В качестве рекомендации для преодоления вышеназванных сложностей в организации процесса децентрализации управления некоторые авторы предлагают Центральному правительству Индии разработать общеобязательные критерии для всех органов местного самоуправления по реализации программ развития регионов и других действий в рамках системы местного самоуправления, а вышестоящие органы наделить полномочиями по надзору и контролю за исполнением таких критериев¹³.

Кроме того, именно Конституция Индии закрепляет перечень полномочий, отнесенных к ведению местных органов государственной власти. При рассмотрении вопроса о компетенции панчаятов и муници-

⁶ См.: Power to the People? The Politics and Progress of Decentralisation. P. 8.

⁷ См.: The Constitution (Seventy-Third Amendment) Act, 1992. URL: <http://indiacode.nic.in/coiweb/amend/amend73.htm>; The Gazette of India. Extraordinary / Government of India — New Delhi. URL: <http://gazetteofindia.org/index.htm> (дата обращения: 16.02.2017).

⁸ См.: The Constitution (Seventy-Fourth Amendment) Act, 1992. URL: <http://indiacode.nic.in/coiweb/amend/amend74.htm> // The Gazette of India. Extraordinary / Government of India — New Delhi. URL: <http://gazetteofindia.org/index.htm> (дата обращения: 16.02.2017).

⁹ См.: The Constitution of India, enacted on January 26th, 1950. URL: <http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf>; см. также: Конституция Индии // Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 2 / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. С. 270.

¹⁰ Конституция Индии // Конституции государств Азии. Т. 2 / под ред. Т. Я. Хабриевой. С. 270.

¹¹ См.: Конституция Индии // Конституции государств Азии. Т. 2 / под ред. Т. Я. Хабриевой. С. 277.

¹² Там же. С. 270.

¹³ См.: Decentralization in India: Challenges and Opportunities. Discussion Paper. Series — 1/Unnited Nations Development Programme. 55, Lodi Estate.

палитетов в Индии следует также отметить, что в науке выделяют несколько моделей местного самоуправления: англосаксонскую (к которой относится Индия), континентальную и смешанную¹⁴. В рамках данной работы интерес представляет англосаксонская модель, в соответствии с которой местные органы государственной власти осуществляют свои функции на основании принципа «действия в пределах предоставленных полномочий», а именно в границах, строго очерченных законом¹⁵. О распределении полномочий по такому принципу говорит в своей работе и индийский ученый С. С. Минакшисудрам, отмечая, что такое разграничение государственных функций характерно не только для местного самоуправления, но и для системы государственных органов Индии в целом¹⁶. Однако, по мнению индийского ученого Б. Моханти, система местного самоуправления в современной Индии представляет собой скорее смешанную модель, поскольку местные органы власти обладают лишь делегированными им полномочиями¹⁷.

Вопрос формирования панчаятов и муниципалитетов в Индии урегулирован на уровне Конституции. Так, надзор и контроль в сфере подготовки и проведения выборов возложены на избирательную комиссию штата, в состав которой входит избирательный комиссар штата, назначаемый губернатором. Именно губернатор определяет условия исполнения служебных обязанностей и порядок занятия должности избирательного комиссара штата. Что касается вопроса снятия с должности избирательного комиссара штата, то здесь применяются нормы, установленные для судьи Высокого суда Индии. Подробнее процесс проведения конкретных выборов в панчаяты и муниципалитеты регулируется на основании законодательных актов, издаваемых легислатурами штатов.

В настоящее время избрание членов панчаятов осуществляется на основе прямых выборов из представителей территориальных избирательных округов, на которые распространяется юрисдикция панчаята. Однако для такой модели заполнения мест в децентрализованных органах управления характерны свои особенности. Так, в некоторых штатах на промежуточном уровне панчаяты могут состоять только из избранных представителей как деревень, так и

округов, в то время как председатель такого промежуточного панчаята в некоторых штатах прямо избирается, в других — назначается правительством штата либо избирается из состава членов панчаятов. В связи с этим некоторые специалисты предлагают унифицировать систему представительства в панчаятах посредством введения нормы, согласно которой на основе прямых выборов будут формироваться только панчаяты на уровне деревень, а представители в вышестоящие панчаяты будут избираться из определенной части представителей деревенского панчаята, что может обеспечить более тесную связь между различными уровнями принятой в Индии системы местного самоуправления¹⁸.

На конституционном уровне в Индии закреплена невозможность оспаривания вопроса установления границ избирательных округов при проведении выборов в местные органы власти или распределения мест в таких округах. Итоги выборов могут быть оспорены посредством представления избирательной петиции органу, определенному на законодательном уровне легислатурой штата.

Равно как и при выборах в федеральные органы власти, в силу национальных особенностей Индийского государства практика резервирования мест для каст и племен, внесенных в списки, а также для женщин сохраняется и на уровне местного самоуправления. При этом количество резервируемых мест определяется в пропорциональном отношении к общему количеству населения того округа, блока или деревни, где формируется панчаят, а также путем ротации в различных избирательных округах панчаята. По общему правилу не менее 1/3 от общего числа зарезервированных мест резервируется для женщин, принадлежащих к кастам и племенам, включенным в списки.

Главным отличием практики предоставления мест кастам и племенам, внесенным в списки, и женщинам на местном и федеральном уровнях является резервирование должности председателя панчаята для представителей таких категорий населения. Однако реализация данного положения вызывает определенные сложности, если по каким-либо причинам среди избранных представителей в составе панчаята не оказывается лиц, принадлежащих к кастам и племенам, внесенным в списки, и женщин, так как в соответствии с п. 5 ст. 243С¹⁹ председатель панчаята должен быть избран только из представителей, входящих в состав органа. Однако следует отметить, что такая норма при всей сложности ее практического применения позволяет обеспечить наиболее широкое представительство интересов на местном уровне власти.

¹⁴ См.: Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996; Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971.

¹⁵ См.: Емельянова Н. Н. Развитие муниципальной системы управления в Индии: политологический аспект: дис. ... канд. политол. наук. М., 2011.

¹⁶ См.: Meenakshisundram S. S. Op. cit. P. 105.

¹⁷ См.: Mohanti B. Municipal System in India: Citizen's Involvement. New Delhi, 1993. P. 24.

¹⁸ См.: Decentralization in India: Challenges and Opportunities. Discussion Paper. Series — 1/Unnited Nations Development Programme. 55, Lodi Estate.

¹⁹ См.: Конституция Индии // Конституции государств Азии. Т. 2 / под ред. Т. Я. Хабриевой. С. 270.

Также Конституцией Индии (ст. 243D²⁰) предусмотрен принцип ротации представителей, для которых резервируются места в органах власти на местном уровне. Такая ротация происходит один раз в пять лет.

Другим отличием системы резервирования мест в органах власти на местном уровне от основ резервирования мест в законодательных собраниях штатов и парламенте государства является наличие еще одной категории лиц, для которых осуществляется резервирование мест в панчаятах, — это так называемые иные отсталые классы. Однако внедрение еще одной категории лиц вызвало определенные проблемы в реализации избирательного процесса на местном уровне государственной власти, а именно: сложность, а иногда и невозможность в идентификации лиц, которых можно было бы отнести к «иным отсталым классам».

Срок полномочий панчаята предусмотрен ст. 243E²¹ и составляет, если панчаят не был распущен на основании какого-либо действующего закона, пять лет, который начинается с момента проведения его первого заседания. При этом внесение изменений в действующее законодательство относительно сроков полномочий органов местного самоуправления не может повлечь за собой роспуска действующего состава панчаята до истечения срока его полномочий.

Выборы в панчаят должны быть полностью завершены до истечения срока его полномочий либо до истечения периода в шесть месяцев после его роспуска. На период времени с момента роспуска предыдущего состава панчаята и до избрания его нового состава создается временный панчаят, срок полномочий которого завершается в момент начала работы панчаята нового созыва.

Требования к членам панчаята установлены в ст. 243F²² Конституции Индии 1949 г. Так, в состав представительного органа местного самоуправления может быть избран гражданин, достигший 21-летнего возраста, не дисквалифицированный на основании участия в выборах в легислатуру штата или на основании закона штата.

Муниципалитеты. Все места в муниципалитете занимают лица, избираемые посредством прямого голосования по территориальным избирательным округам в муниципальной зоне, в связи с чем каждая муниципальная зона делится на городские избирательные округа. На основании специального распоряжения легислатуры штата в состав муниципалитета могут входить лица, имеющие специальные познания или опыт в сфере муниципального управления; члены Народной палаты и члены законодательного собрания штата, представляющие избиратель-

ные округа, полностью или частично включающие в себя муниципальную зону; члены советов штатов и члены законодательных собраний штатов, зарегистрированные в качестве избирателей в муниципальной зоне; председатели комитетов городских округов. Однако указанные лица, несмотря на то что они имеют право войти в состав органа местного самоуправления, не наделены правом голоса на заседаниях муниципалитета.

Для упрощения системы управления в пределах территориальной зоны муниципалитета, население которого составляет от 300 тыс. человек, учреждаются комитеты городских округов. Состав, территориальную зону и способ занятия мест в таких комитетах определяет легислатура штата на основании закона. Если в муниципалитете есть представитель от городского округа в пределах территориальной зоны комитета округа, то такой представитель обязательно должен входить в состав этого комитета. Председателем комитета городских округов становится представитель административного округа в муниципалитете, если в состав комитета входит только один административный округ; в остальных случаях комитет городских округов выбирает председателя из представителей всех административных округов комитета, входящих в состав муниципалитета²³.

Процедура резервирования мест в муниципалитете для представителей каст и племен, внесенных в списки, а также для женщин аналогична процедуре, закрепленной для панчаятов.

Срок полномочий муниципалитетов составляет пять лет с момента проведения их первых заседаний. Избрание нового состава муниципалитета должно состояться до истечения указанного срока его полномочий либо до истечения периода в шесть месяцев от даты его роспуска. Равно как и в случае с панчаятами, если муниципалитет распущен, а новый его состав еще не избран, то создается временный состав муниципалитета, который исполняет возложенные на него обязанности до первого заседания вновь избранного муниципалитета.

Членами муниципалитета не могут быть лица: 1) дисквалифицированные в силу какого-либо действовавшего в этот период времени закона в связи с избранием в легислатуру штата; 2) дисквалифицированные в связи с требованиями закона, принятого легислатурой; 3) не достигшие 21-летнего возраста²⁴.

Полномочия панчаятов и муниципалитетов. Панчаяты и муниципалитеты в Индии наделяются полномочиями по остаточному принципу. Легислатура штата наделена правом принимать нормативные правовые акты, которые будут закреплять компетенцию панчаятов и муниципалитетов в целях обеспечения

²⁰ См.: Конституция Индии // Конституции государств Азии. Т. 2 / под ред. Т. Я. Хабриевой. С. 270.

²¹ Там же.

²² Там же.

²³ См.: Конституция Индии // Конституции государств Азии. Т. 2 / под ред. Т. Я. Хабриевой.

²⁴ Там же. С. 281.

их деятельности, включая положения о передаче власти и ответственности панчаятам и муниципалитетам на соответствующем уровне в отношении подготовки плана экономического развития и социальной справедливости, а также реализации проектов в области экономического развития и социальной справедливости. Кроме того, легислатура штата вправе уполномочить панчаят и муниципалитет собирать и обрабатывать в свою собственность налоги, сборы, пошлины и взносы; передавать панчаятам и муниципалитетам взимаемые и собираемые налоги, сборы, пошлины и взносы правительством штата для целей реализации деятельности; предписывать предоставление субсидий для помощи органам местного самоуправления из средств консолидированного фонда штата, а также образование таких фондов для кредитования всеми получаемыми средствами соответственно панчаятам и муниципалитетами или в их пользу.

Подробный перечень полномочий установлен в приложениях 11 и 12 к Конституции Индии, а именно: сельское хозяйство, включая сельскохозяйственное развитие; улучшение земель, проведение земельных реформ, объединение земель и сохранение плодородия почв; малая ирригация, регулирование водного хозяйства и освоение водосборного бассейна; животноводство, молочное хозяйство и птицеводство; рыбное хозяйство; общественное лесоводство и ведение хозяйства в лесах сельскохозяйственного назначения; побочная продукция леса; мелкая промышленность, включая производство пищевых продуктов; кхади, деревенское и надомное производство; сельский жилищный фонд; питьевая вода; топливо и корма для животных; дороги, дренажные трубы, мосты, переправы, водные пути и другие средства сообщения; сельская электрификация, включая распределение электроэнергии; нетрадиционные источники энергии; программы борьбы с бедностью; образование, включая начальные и средние школы; техническая подготовка и профессиональное обучение; образование для взрослых и внешкольное образование; библиотеки; культурная деятельность; рынки и ярмарки; здравоохранение и санитария, включая больницы, первичные поликлиники и диспансеры; благосостояние семьи; развитие программ «женщины и дети»; социальное обеспечение, включая обеспечение лиц с физическими и психологическими недостатками; благосостояние слабых слоев населения и, в частности, каст и племен, внесенных в списки; общественная система распределения; сохранение общности имущества²⁵.

Финансовая комиссия. В целях контроля финансовой деятельности, осуществляемой муниципалитетами и панчаятами в Индии, действует финансовая комиссия. Такая Комиссия представляет губернатору штата рекомендации в отношении принципов рас-

пределения между штатами и органами местного самоуправления доходов от налогов, пошлин, сборов и вознаграждений, подлежащих взысканию штатом, которые могут быть поделены между ними на основании Конституции Индии, распределения между муниципалитетами и панчаятами на всех уровнях их соответственных долей от таких доходов; определения налогов, пошлин, сборов и вознаграждений, которые могут быть ассигнованы муниципалитетам и панчаятам или назначены для них; субсидий, предоставляемых муниципалитетам и панчаятам из средств консолидированного фонда штата; мер, необходимых для улучшения финансового положения местных органов власти; любых других вопросов, отнесенных к ведению финансовой комиссии в интересах должного финансового положения муниципалитетов. Представление таких рекомендаций губернатору обязательно сопровождается пояснительной запиской, в которой подробно раскрывается перечень мер, предпринятых для решения вышеназванных вопросов без участия губернатора и для представления таких рекомендаций в легислатуру штата.

Комитеты окружного и столичного планирования. В каждом штате на окружном уровне учрежден комитет окружного планирования, который призван объединять планы, подготовленные панчаятами и муниципалитетами в округе, и составлять предварительный план развития округа в целом.

Состав комитета окружного планирования и способ занятия мест в нем определяются легислатурой штата на основании закона. Однако Конституцией Индии установлено, что не менее 4/5 от общего числа членов такого комитета должно избираться членами панчаята на окружном уровне и муниципалитета на окружном уровне и из их числа в пропорциональном соотношении между населением сельских территорий и городских территорий. Также легислатура штата закрепляет функции, относящиеся к окружному планированию, которые могут быть возложены на такие комитеты; способ избрания председателей таких комитетов.

При составлении предварительного плана развития каждый комитет окружного развития должен принимать во внимание вопросы общего интереса панчаятов и муниципалитетов, включая пространственное планирование, разделение вод и других физических и натуральных ресурсов, комплексное развитие инфраструктуры и сохранение окружающей среды, объем и вид доступных ресурсов, финансовые или иные вопросы.

Составленный и рекомендованный Комитетом план развития направляется председателем комитета окружного планирования правительству штата.

В каждой столичной зоне (Metropolitan area) действует комитет столичного планирования, занимающийся подготовкой предварительного плана развития столичной зоны в целом. Формирование Комитета также осуществляется на основании закона, принятого легислатурой штата. Конституция определяет, что

²⁵ См.: Конституция Индии // Конституции государств Азии. Т. 2 / под ред. Т. Я. Хабриевой.

не менее 2/3 от общего числа членов такого Комитета избирается председателями панчаята и избранными членами муниципалитета столичной зоны и из их числа в пропорциональном соотношении между населением сельских территорий и городских территорий. Кроме того, легислатура штата вправе закрепить представительство в таких комитетах Правительства Индии и правительства штата и таких организаций и учреждений, которые могут быть необходимы для исполнения функций, возложенных на такие комитеты. Нормативными правовыми актами легислатуры штата устанавливаются перечень функций, относящихся к планированию координации столичной зоны, которые могут быть возложены на такой комитет; способ избрания председателей таких комитетов.

Как и в случае с комитетами окружного планирования, комитеты столичного планирования при подготовке плана развития обязаны учитывать ряд положений, к которым относятся: планы, подготовленные муниципалитетами и панчаятами столичной зоны; вопросы общего интереса панчаятов и муниципалитетов, включая пространственное планирование, разделение вод и других физических и натуральных ресурсов, комплексное развитие инфраструктуры и сохранение окружающей среды; общие цели и приоритеты, установленные Правительством Индии и правительством штата; объем и природа вероятных инвестиций, совершаемых в столичной зоне агентствами Правительства Индии и правительства штата, и других доступных ресурсов.

Председатель каждого комитета столичного планирования направляет рекомендованный таким комитетом план правительству штата.

Что касается реализации планов, составленных и одобренных комитетами окружного и столичного планирования, то здесь необходимо отметить следующее: в настоящее время они не включаются в состав планов развития штатов и национальных планов, хотя такая интеграция представляется целесообразной. На дан-

ном этапе существует большое различие между национальными планами, планами штатов и планами органов местного самоуправления. Первые и вторые нацелены на долгосрочную перспективу, в то время как планы местных органов власти отражают сиюминутные потребности населения, которые в некоторых случаях могут предвосхищать долгосрочные планы развития государства в целом. Комитет по планированию на федеральном уровне объединяет национальный план с планами штатов, что позволяет учитывать интересы регионов государством. Представляется, что аналогичная процедура на местном уровне власти способствовала бы повышению эффективности местного управления, уровня жизни населения не только в крупных городах, но и на всей территории государства. Для этих целей в существующей системе государственных учреждений Индии не нужно создавать специального органа, такие полномочия могут быть возложены на департаменты по планированию в штатах²⁶.

В целом при характеристике системы децентрализованного управления в Индии сложно говорить о полной независимости местных органов власти от государственных органов на уровне штатов и федерации. Более того, существует практически полная зависимость панчаятов и муниципалитетов в вопросах финансирования их деятельности от штатов и федерации. Некоторые авторы отмечают, что в настоящее время, несмотря на закрепленные ст. 243-I и подп. (с) п. 3 ст. 280 Конституции Индии положения, касающиеся распределения налогов и доходов органам местного самоуправления через финансовые комиссии штатов, такая деятельность практически не осуществляется²⁷.

²⁶ См.: Overview of Rural Decentralization in India. Vol. 1. September 27, 2000. URL: www.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/RuralDecent.pdf (дата обращения: 04.04.2017).

²⁷ См.: Decentralization in India: Challenges and Opportunities. Discussion Paper. Series — 1/United Nations Development Programme. 55, Lodi Estate.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Decentralization in India: Challenges and Opportunities. Discussion Paper. Series — 1/United Nations Development Programme. 55, Lodi Estate. New Delhi. URL: www.in.undp.org/content/dam/india/docs/decentralization_india_challenges_opportunities.pdf.
- Power to the People? The Politics and Progress of Decentralisation. New Delhi, 2000.
- Meenakshisundram S. S. Decentralization in Developing Countries. Delhi, 1994.
- Mohanti B. Municipal System in India: Citizen's Involvement. New Delhi, 1993.
- Overview of Rural Decentralization in India. Vol. 1. September 27, 2000. URL: www.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/RuralDecent.pdf.
- The Gazette of India. Extraordinary / Government of India — New Delhi. URL: <http://gazetteofindia.org/index.htm>.
- The Madras Panchayats Act, 1958 (No. XXXV of 1958) // Parthasarathi P. V. The Madras Panchayats Act, 1958, act XXXV of 1958. Comibatore: R. Thirurenkataswary, Comibatore Book Agency, 1996.
- Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996.
- Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971.
- Емельянова Н. Н. Развитие муниципальной системы управления в Индии: политологический аспект: дис. ... канд. политол. наук. М., 2011.
- Конституция Индии // Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 2 / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010.