

# ИНДИЙСКАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ЭТНОТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ГЕТЕРОГЕННОСТЬЮ: АСИММЕТРИЧНЫЙ ЭТНИЧЕСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ИЗОМОРФИЗМ И ТРОПА ЗАВИСИМОСТИ\*

**П. В. Панов**

Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН,  
Российская Федерация, 614990, Пермь, ул. Ленина, 13а

Задача управления политико-территориальным разнообразием имеет в наши дни особую остроту, поскольку территориальная гетерогенность государства, в первую очередь этническая, все чаще приобретает политическое значение, порождает движения за самоопределение, риски сепаратизма и угрозу территориальной целостности государства. Особый интерес представляет опыт таких стран, как Индия, где одновременно действует большое количество движений за самоопределение и сложилась специфическая модель управления этнотерриториальной гетерогенностью. В стране утвердился асимметричный этнический федерализм, а по своей траектории реформы, направленные на аккомодацию требований многочисленных этнических движений за самоопределение, как правило, являются реактивными. При этом в Индии сложился вполне определенный набор вариантов институциональных решений, так что и требования движений за самоопределение, и проводимые реформы относятся к категории нормативного/подражательного изоморфизма. Сравнительный обзор влияния индийской модели на аккомодацию требований более 30 этнических движений за самоопределение, проведенный на основе таких параметров, как специфика соответствующей этнической группы, характер требований, а также институциональных реформ, позволяет сделать вывод, что эффекты индийской модели неоднозначны. В одних случаях конфликты удается урегулировать, но в других они продолжаются, обостряются, порой даже мультиплицируются, поскольку уступки и реформы провоцируют новые и новые требования. Здесь явно обнаруживается «тропа зависимости»: встав на путь асимметричного этнического федерализма, невероятно трудно свернуть с этого пути. Применительно к отдельным движениям за самоопределение эффективность реформ обуславливается не столько содержанием, сколько контекстом, в котором они проводятся.

**Ключевые слова:** этничность, гетерогенность, федерализм, асимметричность, движение за самоопределение, реформы.

## ВВЕДЕНИЕ

Кросс-территориальная неоднородность государства в социокультурном, экономическом, географическом и т.п. отношениях нередко политизируется, возникают движения за самоопределение, и это создает риски сепаратизма

---

\* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (проект «Почему заимствуют неэффективные институты? Управление политико-территориальной гетерогенностью и обеспечение территориальной целостности государства») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

и угрозу территориальной целостности государства. Особенно острыми являются проблемы, связанные с этнотерриториальной гетерогенностью, которая зачастую порождает этнические движения за самоопределение (далее ЭДС). Реагируя на эти проблемы, государства проводят реформы, которые могут быть очень разными не только по содержанию, но и по направленности (аккомодация, т. е. уступки движению, либо, наоборот, депривация), траектории (проактивные или реактивные), степени универсальности (симметричные, т. е. направленные на все территории / группы населения, либо асимметричные — для конкретного движения за самоопределение). В ряде случаев, особенно когда в стране одновременно действует большое количество ЭДС, возникает специфическая модель управления этнотерриториальной гетерогенностью. Такие страны представляют специальный интерес, и среди них особенно выделяется Индия, где сложилась модель асимметричного этнического федерализма.

Будучи, вероятно, самым этногетерогенным государством в мире, Индия, тем не менее, сохраняет территориальную целостность. Вместе с тем количество ЭДС и этнополитических конфликтов в этой стране отнюдь не уменьшается, а скорее возрастает. В этой связи представляется уместным вопрос, насколько эффективна индийская модель управления этнотерриториальной гетерогенностью. В данной работе представлен сравнительный обзор влияния институциональных реформ на ЭДС в Индии. В первой части даны основные характеристики индийской модели, затем кратко описаны этнические движения за самоопределение, а в финальной части — результаты исследования эффектов индийской модели на траекторию этих движений.

### **РЕАКТИВНЫЙ ЭТНИЧЕСКИЙ АСИММЕТРИЧНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ**

Поскольку многие ЭДС в Индии уходят корнями в колониальное прошлое, институциональные решения лидерам нового государства пришлось принимать сразу после обретения независимости, тем более что оставшееся от Британской империи административно-территориальное деление (АТД) складывалось исторически по мере постепенной экспансии британцев и (за некоторыми исключениями) не соответствовало границам расселения этнических групп. Индийский национальный конгресс еще до получения независимости заявлял о необходимости реорганизовать АТД по языковому признаку, и в 1948 г. Учредительное собрание создало Комиссию по лингвистическим провинциям, но проблема оказалась настолько сложной, что комиссия рекомендовала основываться не на языковом принципе, а на комбинации административных, исторических, географических, экономических, культурных и иных критериях [Ranjan, Chattoraj, 2023, p. 225–226]. В итоге первоначальное АТД (28 штатов, разделенных на 4 категории) в значительной мере воспроизводило систему управления Британской Индии и не было привязано к этническим группам.

Однако практически сразу это АТД было поставлено под сомнение, и начались движения за создание штатов по языковому принципу. Уже в 1953 г., идя навстречу требованиям этнической группы, говорящей на языке телугу, правительство пошло на создание штата Андхра, и это, вероятно, стало «точкой не-

возврата», ибо спровоцировало волну новых требований и заставило провести сначала реформу 1956 г., а потом (в соответствии с логикой «тропы зависимости») идти все дальше и дальше по пути институционализации этничности в политико-территориальном устройстве. Последним случаем стало создание в 2014 г. штата Телангана. Таким образом, магистральным направлением в политике Индии по управлению этнотерриториальной гетерогенностью стало утверждение (а затем расширение, углубление и т. д.) этнического (причем этнолингвистического, но не этноконфессионального) федерализма<sup>1</sup>.

Не меньшее значение имеет то, что этничность в Индии институционализируется асимметрично, причем сразу по нескольким направлениям. В политико-территориальном устройстве она выражается в различиях между статусом штата и союзной территории, и даже среди штатов выделяются 12, которые имеют конституционно закрепленные «особые полномочия» (Special Category States). На субрегиональном уровне асимметричность проявляется в наличии автономных округов. Изначально они создавались для горных племен Северо-Востока Индии, которые еще в Британской империи находились на особом положении. Территориально они входили в колониальную провинцию Ассам, но британцы оставляли за этими племенами право на самоуправление. В соответствии с Актом об управлении Индией 1935 г. племенные территории имели статус Excluded Areas, которые выводил их из-под контроля провинциальных властей. Без специального разрешения даже запрещался вход на территорию проживания горцев. Это защищало племена от миграции и в то же время сепарировало их от остальной Индии.

В отличие от британцев, власти независимой Индии стремились интегрировать горные племена в состав нового государства, однако в политико-управленческом отношении они во многом продолжили британскую практику, выделив эти районы в особую категорию Tribal Areas, и для них в Конституцию была специально включена ст. 244А с Шестым списком (Sixth Schedule). Она устанавливает, что на территории племен Северо-Востока создаются выборные органы самоуправления — autonomous district councils (ADC). За ADC закреплены значительные полномочия, особенно в сфере образования и культуры. Они могут устанавливать запрет на передачу земли тем, кто не относится к племенам, или тем, кто не является резидентом данной территории. Деятельность ADC контролирует губернатор штата как представитель центральной власти, тогда как правительство штата не должно вмешиваться в их деятельность. В настоящее время в рамках Шестого списка действует 10 субнациональных автономий: три в Ассаме, три в Мегхалае, три в Мизораме и одна в Трипуре.

Впоследствии субрегиональные автономии стали создавать и за рамками Шестого списка, решением штата, т. е. они имеют «пониженный статус». Их обозначают

---

<sup>1</sup> Это уточнение имеет важное значение, поскольку в ряде случаев (сикхи в Пенджабе, кашмирские мусульмане, пангалы в Манипуре) этничность основывается на конфессиональной, а не на языковой специфике. Признавая политическое значения языковых, племенных, кастовых идентичностей, власти Индии, однако, отвергают институционализацию религиозных различий [Singh, Kim, 2018, p. 430].

как Statutory Autonomous Councils, и сейчас таких советов 20. Почти все они находятся на Северо-Востоке Индии: 10 в Ассаме, 6 в Манипуре, по одному в Мизораме и Западной Бенгалии. Кроме того, два совета созданы на территории Ладакха.

Следует подчеркнуть, что ADC (как на основании Шестого списка, так и Statutory Autonomous Councils) создаются отдельным актом. Они могут быть как территориальными, так и экстерриториальными (для представителей конкретной этнической группы), при этом и территория, и полномочия автономных советов могут варьироваться (и пересматриваться) в зависимости от того, как это определено в учредительных документах. Так, по подсчетам К. Кхама, если Tripura Tribal Areas District Council обладает полномочиями принимать решения по 48 позициям, а Bodoland Territorial Council — по 40, то автономные советы в Мегхалае — только по 18, и это даже меньше, чем у некоторых Statutory Autonomous Councils, созданных за рамками Шестого списка (6 ассамских советов имеют полномочия по 34 позициям) [Kham, 2022, p. 134–135].

Таким образом, индийская модель управления этнотерриториальной гетерогенностью содержит достаточно богатый, но в то же время «законченный» набор возможных институциональных решений относительно требований ЭДС: субрегиональная автономия (с разными статусами и полномочиями), союзная территория, штат. Это ведет к тому, что ни ЭДС, ни правительству нет нужды что-то изобретать и заниматься институциональным предпринимательством. С точки зрения известной концепции П. Димаджио и У. Пауэлла каждая новая реформа представляет собой не что-то иное, как институциональный изоморфизм [DiMaggio, Powell, 1983], а поскольку инициатива исходит от движений, а не от правительства, его можно интерпретировать как нормативный/подражательный, а не принудительный изоморфизм.

Вместе с тем индийская модель не дает универсальных критериев для имплементации имеющихся вариантов институциональных решений. Иначе говоря, не установлено, на что конкретно может рассчитывать этническая группа, т. е. каковы, например, критерии для создания этнического штата или субрегиональной автономии — размер группы, ее концентрация, исторические основания и т. д.? Различными могут быть и объем полномочий для штата / субрегиональной автономии, и их территориальные границы. При этом институциональные реформы, направленные на аккомодацию требований ЭДС, в подавляющем большинстве случаев реактивные, т. е. проводятся по инициативе (даже скорее под давлением) конкретного движения. Как отмечает Х. Лернер, руководители Индии и не стремились «сразу и навсегда» определить институциональную структуру государства. Напротив, они действовали инкрементально, реагируя на те или иные этнополитические требования и проблемы по мере их возникновения [Lerner, 2011, p. 110].

### **ДВИЖЕНИЯ ЗА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ: КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Полный «список» (генеральную совокупность) ЭДС в Индии составить довольно проблематично, поскольку в различных исследовательских материалах содержатся разные данные. Так, Armed Conflict Dataset (ACD) фиксирует на

территории Индии 10 этнотерриториальных вооруженных конфликтов<sup>2</sup>. Другой известный проект Conflict Barometer насчитывает 12 конфликтов, связанных с борьбой этнических групп за автономию/сецессию<sup>3</sup>. Более широкий список — 30 движений за самоопределение — предлагается в проекте SDM Dataset<sup>4</sup>. SDM Dataset содержит и более четкие операциональные критерии движения за самоопределение: а) наличие организации, которая б) выдвигает автономистские/сепаратистские требования и в) ведет политическую мобилизацию. По этим причинам именно SDM Dataset был взят за основу для данного исследования. Дополнительно к их перечню было добавлено только движение хмаров, которое есть в Conflict Barometer, но отсутствует в SDM Dataset<sup>5</sup>.

По всем движениям была собрана (в том числе за рамками 2012 г., которыми ограничивается SDM Dataset) информация относительно специфики соответствующей этнической группы, оснований для выдвижения требований и их характере (автономия, сецессия и т. д.), а также по институциональным реформам (если они проводились), направленным на аккомодацию требований ЭДС, и их результатам<sup>6</sup>. Основные характеристики движений и реформ в систематизированном виде представлены в табл. 1 (реформы указаны только территориальные).

Специфика движений за самоопределение в Индии, особенно в северо-восточных штатах, заключается в том, что они часто принимают форму вооруженной борьбы, т. е. значимыми акторами ЭДС являются не только политические партии, но и повстанческие группировки. Этому способствуют и географические условия: горная местность и пограничное положение, тем более границы легко проницаемы, и повстанцы имеют базы на территории соседних государств. В некоторых случаях (Пенджаб, Джамму и Кашмир, Трипура и др.) у движения имеется и легальная партия, и вооруженные группировки. Как правило, партия выдвигает более умеренные требования, повстанцы — более радикальные. Часто после заключения соглашения с правительством движение раскалывается, одна часть повстанцев продолжает вооруженную борьбу, а другая складывает оружие, трансформируется в партию и включается в конвенциональный политический процесс. Некоторые из таких партий признают статус-кво, удовлет-

---

<sup>2</sup> UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset version 23.1. URL: <https://ucdp.uu.se/downloads/> (дата обращения: 04.09.2023).

<sup>3</sup> Conflict Barometer Datasets. URL: <https://hiik.de/data-and-maps/datasets/?lang=en> (дата обращения: 04.09.2023).

<sup>4</sup> Self-determination movements (SDM). URL: <https://web.sas.upenn.edu/pic-lab/projects/causes-of-conflict/self-determination/> (дата обращения: 04.09.2023).

<sup>5</sup> Следует заметить, что и список SDM Dataset не является исчерпывающим. В литературе упоминаются и другие движения, которые в этой базе отсутствуют.

<sup>6</sup> Источниками информации были самые разные материалы: нормативные акты; электоральная статистика; результаты переписи населения; тексты соглашений между правительством и ЭДС; справочные материалы из уже упомянутых Armed Conflict Dataset (энциклопедия конфликтов), Conflict Barometer (ежегодные обзоры), SDM Dataset (пояснения по кодировке; новостные ленты (прежде всего, главной газеты страны The Times of India), также информация, которая содержится в многочисленных академических исследованиях.

Таблица. Основные характеристики этнических движений за самоопределение (ЭДС) и территориальных реформ

ЭДС	Штат	Требования	Год реформы	Институциональное решение	Эффекты на ЭДС
Ассамцы	Ассам	сецессия	НЕТ	–	продолжается
Бодо	Ассам	штат	1993	Statutory Autonomous Council	продолжается
			2003	Autonomous Council по Шестому списку	интенсивность снизилась
Карби	Ассам	штат	1951/1970	Autonomous Council по Шестому списку	продолжается
			1995	расширение автономии	продолжается
			2011	расширение автономии	интенсивность снизилась
			1951/1970	Autonomous Council по Шестому списку	продолжается
Димаса	Ассам	штат/сецессия	1995	расширение автономии	продолжается
			2012	расширение автономии	продолжается
			2023	расширение автономии	интенсивность снизилась
Рабхи	Ассам	автономия	1995	Statutory Autonomous Council	???
Раджбонгши	Ассам	штат	2020	Statutory Autonomous Council	???
Санталы	Ассам	автономия	НЕТ	–	продолжается
			1947	Autonomous Council по Шестому списку	продолжается
			1971	создание союзной территории	продолжается
Мизо	Ассам	сецессия	1986	создан штат Мизорам	прекратилось
			1947	Autonomous Council по Шестому списку	продолжается
Нага	Ассам, Нагаленд, Манипур	расширение территории / сецессия	1963	создан штат Нагаленд	продолжается
			1951	Autonomous Council по Шестому списку	продолжается
Гаро	Мегхалая	штат	1971	создан штат Мегхалая	продолжается
			1951	Autonomous Council по Шестому списку	продолжается
Кхаси и Джантия	Мегхалая	штат	1971	создан штат Мегхалая	продолжается
			НЕТ	–	???
Сиккимцы	Сикким	сецессия	1997	Statutory Autonomous Council	продолжается
Хмары	Ассам, Манипур	автономия/сецессия	2018	расширение автономии	интенсивность снизилась
			НЕТ	–	продолжается
Бру Трипура	Мизорам Трипура	автономия штат/сецессия	1979	Statutory Autonomous Council	продолжается
			1985	Autonomous Council по Шестому списку	продолжается

Трипура	Трипура	штат/сецессия	1988	расширение автономии	продолжается
Манипури	Манипур	сецессия	1993	расширение автономии	продолжается
Куки	Манипур	штат/сецессия	НЕТ	–	продолжается
Пангалы	Манипур	сецессия	НЕТ	–	продолжается
Гуркхи	Западная Бенгалия	штат	1988	Statutory Autonomus Council	продолжается
Сикхи	Пенджаб	штат/сецессия	2011	расширение автономии	???
Кашмирские мусульмане	Джамму и Кашмир	сецессия	1966	после раздела Пенджаб стал языковым штатом	продолжается
Ладакхцы	Джамму и Кашмир	автономия / союзная территория	2019	преобразование штата Джамму и Кашмир в союзную территорию (депривационная реформа)	продолжается
Индуисты Джамму	Джамму и Кашмир	отделение от Кашмира	1995	два Statutory Autonomus Councils	продолжается
Телугу	Мадрас	штат	2019	создана союзная территория Ладакх в результате преобразования штата Джамму и Кашмир	прекратилось
Малаяли	Траванкор-Кочин и Мадрас	штат	1953/1956	преобразование штата Джамму и Кашмир в союзную территорию	прекратилось
Тамилы	Мадрас	штат	1956	из Мадраса выделен штат Андхра, в 1956 к нему присоединили часть Хайдабада	прекратилось
Теланганцы	Андхра Прадеш	штат	1956	создан штат Керала на малаяли-говорящих территориях	прекратилось
Кодава	Карнатака	автономия/штат	2014	реорганизация, в результате которой Мадрас (с 1968 г. — Тамилнад) стал этническим штатом	прекратилось
Джаркхандцы	Бихар	штат	НЕТ	создан штат Телангана (выделен из Андхра Прадеш)	продолжается
Уттаракхандцы	Уттар Прадеш	штат	2000	создан штат Джаркханд (выделен из Бихара)	прекратилось
		штат	2000	создан штат Уттарханд (выделен из Уттар Прадеш)	прекратилось

воряясь полученным результатом, другие продолжают выдвигать требования самоопределения (партии сикхов в Пенджабе, кашмирских мусульман, бодо, трипурцев, хмаров), но уже в рамках мирного политического процесса. В ряде штатов (Телангана, Нагаленд, Мизорам) / субрегиональных автономиях (Горкхаленд, Бодоленд) эти партии, возникшие на основе повстанческого движения, являются правящими. Есть, однако, и такие случаи, когда насильственное движение за самоопределение достаточно интенсивное, а политические партии весьма слабы (гаро, кхаси, карби) либо отсутствуют (димаса, манипури).

Необходимо также учитывать, что достаточно часто движение за самоопределение (т.е. требования, предъявляемые государству) тесно переплетается с «межобщинными» столкновениями между этническими группами, когда государство не является стороной конфликта. Как правило, это связано с борьбой этнических групп за землю. Так, уже более десятилетия не прекращается конфликт между манипури, нага и куки в Манипуре, столкновения между бодо и санталами в Бодоленде и т.д. Между тем, стремясь «закрепить за собой свою землю», этнические группы выдвигают требования создать на «своей территории» автономию, а такое требование уже обращено к государству, что позволяет говорить о ЭДС.

#### **ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАКТИВНОГО ЭТНИЧЕСКОГО АСИММЕТРИЧНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

Из данных, представленных в табл. 1, можно сделать вывод, что власти Индии, как правило, идут навстречу требованиям ЭДС: лишь в 8 случаях из 31 не было территориальных реформ, но и это чаще всего вызвано специфическими причинами. Ассамцы требуют независимости и восстановления порядков царства Ахом. Сикким вошел в состав Индии только в 1975 г., и, хотя часть населения с этим не была согласна, выступая за сохранение независимости, было бы странно пойти навстречу их требованиям. Манипури не признают законность решения о присоединении к Индии, которое было принято еще в 1949 г. правителем княжества (princely state) без согласия представительного органа. Пангалы в Манипуре требуют создания исламского государства, что очевидно неприемлемо для Индии. Во всех этих случаях требования ЭДС выходят за рамки тех институциональных вариантов, которые приемлемы для индийской модели управления этнотерриториальной гетерогенностью, и не предполагают компромиссов. Близкий к этому случай — мусульмане Кашмира, где многие десятилетия продолжается повстанческое движение, направленное на отделение Кашмира от Индии / присоединение к Пакистану. В условиях новой волны насилия правительство Индии в 2019 г. лишило Джамму и Кашмир статуса штата, преобразовав его в две союзные территории, и установило в Кашмире жесткое военное правление. И следует заметить, что это единственный случай, когда реформа направлена на депривацию ЭДС.

В остальных 23 случаях индийские власти проводили реформы аккомодационной направленности. 8 из 39 таких реформ — это создание Autonomous Council по Шестому списку, 7 — Statutory Autonomous Council, 9 — расшире-

ние уже существующей автономии (территориально или в плане полномочий). 15 случаев связаны с созданием союзных территорий или штатов, и эта категория реформ, на первый взгляд, кажется наиболее эффективной, поскольку почти в половине случаев после создания штата/союзной территории ЭДС прекратилось, тогда как после создания субрегиональной автономии в подавляющем большинстве случаев движения продолжают.

Эти цифры, однако, могут ввести в заблуждение. Во-первых, создание штата отнюдь не всегда удовлетворяет претензии этнической группы. Племена нага, к примеру, и после создания Нагаленда продолжают борьбу, требуя как минимум расширения его территории, поскольку значительная часть племен нага оказалась за рамками штата — в соседних Манипуре и Ассаме. Гаро, кхаси и джантия недовольны тем, что был создан «общий для них» штат Мегхалая, и претендуют на отдельные штаты. Во-вторых, представляется не вполне корректным оценивать эффективность реформ по критерию, прекратилось ли движение. В большинстве ЭДС есть «радикалы», которые продолжают борьбу и после аккомодационной реформы, но это не значит, что она провалилась. Более корректно было бы оценить эффекты реформы, опираясь на данные о динамике поддержки ЭДС, которая обычно выражается в электоральных результатах политических партий. Однако, как уже отмечалось, в Индии ЭДС зачастую действуют в форме повстанческих движений, а надежные данные, чтобы оценить уровень поддержки повстанцев, отсутствуют. В данном случае оценка эффективности реформы должна основываться скорее на динамике интенсивности этнотерриториального конфликта, но и этот критерий не всегда можно использовать из-за отсутствия надежных индикаторов. Как правило, после реформы интенсивность вооруженного конфликта снижается, поскольку часть повстанцев складывает оружие, однако это может быть временное затишье, которое затем сменяется новым подъемом. Так, после создания в Западной Бенгалии субрегиональной автономии для гуркхов (Горкхаленд — Gorkhaland Territorial Administration) требования самоопределения на какое-то время прекратились, однако уже скоро произошел новый всплеск: решение властей штата сделать бенгальский язык обязательным для изучения в школах вызвало новые протесты с требованием отделить Горкхаленд от Западной Бенгалии. Кроме того, разные базы данных об этнополитических конфликтах порой дают противоположные оценки динамики их интенсивности. В Conflict Barometer, к примеру, движения ассамцев, нага, трипури в течение последнего десятилетия стабильно кодируются как «насильственный кризис», а Armed Conflict Dataset фиксирует явное снижение интенсивности этих конфликтов. По этим причинам в таблице по вопросу об эффектах реформ (особенно недавних) на ЭДС в ряде случаев стоят знаки вопроса.

Но если говорить не об отдельных реформах, а об их совокупности, то нельзя не заметить, что 39 наиболее важных реформ (а именно они зафиксированы в таблице) — это почти в два раза больше, чем количество ЭДС, для аккомодации требований которых они проводились, и это, очевидно, является прямым следствием тех специфических черт индийской модели управления этнотерриториальной гетерогенностью, о которых шла речь в первой части. Власти Ин-

дии идут на создание штатов / субрегиональных автономий отнюдь не по своей инициативе, а под давлением ЭДС, и действуют не только реактивно, но и инкрементально, стараясь по возможности минимизировать уступки движению. В значительной мере это вызвано тем, что они прекрасно осознают проблемы, возникающие при создании автономии.

Одна из них — определение территориальных границ — решается относительно легко лишь тогда, когда этнические группы локализованы в сегрегированном формате, т. е. проживают отдельно друг от друга. Однако в подавляющем большинстве случаев они, наоборот, занимают одну территорию. При этом каждая из них рассматривает «свою» территорию как *homeland*, конструирует нарративы относительно своей «исконности», что провоцирует острые конфликты<sup>7</sup>. Возникающие на этой почве движения агрессивны — создаются параллельные структуры власти, начинаются этнические чистки [Ranjan, Chattoraj, 2023, p. 145]. Ярким примером является Бодоленд, где бодо даже не составляют большинства населения, а их деревни локализованы вперемешку с поселениями бенгалцев, ассамцев, санталов и др. этнических групп. Границы созданного автономного совета Бодоленд в результате этого подвергаются сомнению со стороны как бодо, так и других народностей, при этом бодо прилагают усилия к тому, чтобы вытеснить их со «своей территории», что приводит к межэтническим столкновениям.

«Территориальные решения, — как отмечают исследователи, — могут не работать в условиях сложной этнической неоднородности, особенно когда этнические группы, стремящиеся к территориальному самоуправлению, составляют на своей территории меньшинство» [Bhattacharyya, Mukherjee, 2018, p. 471]. Однако и в тех случаях, когда в автономии есть явно доминирующая группа, возникает другая проблема: как защитить от нее меньшинства. В ряде случаев (Мизорам, Горкхаленд) на территории этнических автономий возникают локальные этнические автократии. Причина, помимо прочего, в том, что, достигнув соглашения с лидерами ЭДС, центр заинтересован в том, чтобы они контролировали территорию и не допускали возобновления насилия. Поэтому он оказывает им самую разную поддержку и даже с одобрением относится к тому, что эти лидеры подавляют оппозицию, потенциально способную дестабилизировать ситуацию в регионе [Lacina, 2009].

В значительной мере все это объясняет, почему власти Индии полагаются на реактивность, асимметричность и инкрементальность в управлении этнотерриториальной гетерогенностью. Такая модель, несомненно, имеет достоинства, так как дает гибкость и широкое окно возможностей в процессе «торга» с движениями за самоопределение. Власти могут предоставлять те или иные преференции в большем или меньшем объеме, в тех или иных границах и т. д. в зависимости от требований и ресурсов каждого конкретного ЭДС. Как подчеркивает Х. Бхаттачарья, «если федерализм — инструмент аккомодации разно-

---

<sup>7</sup> Проблема *homeland* стоит так остро еще и вследствие массовых миграций, связанных с разделом Британской Индии в 1947 г. по конфессиональному принципу, а затем с распадом Пакистана в 1971 г. [Ranjan, Chattoraj, 2023].

образия, если он основан на признании различий, то он должен признавать не одно доминирующее различие, а множество разных различий» [Bhattacharyya, 2023, p. 56]. Соответственно, для каждого отдельного конфликта находится свое собственное решение, не случайно все соглашения, которые заключались властями Индии с движениями за самоопределение, уникальны.

Вместе с тем гибкость и реактивность чревата тем, что, когда правительство идет на уступки и проводит некую реформу, у движения возникает стимул выдвинуть новые, более радикальные требования, то есть возникает своего рода «лестница требований». «Во многих случаях окружные советы были только ступенькой к получению более высокого политического статуса, такого как союзная территория, а затем и статуса штата» [Bhattacharyya, 2023, p. 113]. Кроме того, движения за самоопределение, как правило, не обладают организационно-политической целостностью, внутри них обычно возникают фракции, имеющие разные точки зрения по поводу того, какие предъявлять требования правительству. Соответственно, когда правительство идет на соглашение с умеренными фракциями, после подписания соглашения и проведения реформы борьба продолжается, поскольку более радикально настроенные фракции не удовлетворены достигнутым и требуют большего. В большинстве ЭДС обнаруживается циклическая последовательность: «создание организации и мобилизация — конфликт — соглашение (реформа) — раскол в организации — новая стадия конфликта» и т. д.

Кроме того, разные движения действуют в одном политико-организационном поле, и, когда в результате реформ кто-то получает больше, а кто-то меньше, у последних возникают стимулы выдвинуть новые требования. В итоге возникает «снежный ком»: каждое новое соглашение с движением за самоопределение провоцирует эскалацию требований — как со стороны этого движения, так и со стороны других движений, которые видят, что можно получить «больше», а если речь идет о территориальной автономии — то еще и со стороны тех этнических групп, которые оказываются «меньшинствами». В их среде могут возникать новые ЭДС. Так, преобразование в Ассаме в 2003 г. экстерриториального совета для бодо в территориальный привело к тому, что новые требования выдвинули проживающие в том же штате карби и димаса. В 2011 г. они добились, что и их советы тоже были преобразованы в территориальные. Однако это вызвало протесты нага, которые живут на территории Карби-Англонг. Пока у карби была экстерриториальная автономия, это не затрагивало нагов, но теперь они не желают жить под «властью карби» и требуют создания собственного автономного совета.

В результате и получается, что в среднем на одно ЭДС приходится по две территориальные реформы, а в некоторых случаях их еще больше. Так, массовое переселение бенгальских индуистов после разделения Индии и Пакистана на территорию соседней Трипуры привело к тому, что именно они стали доминирующей группой на данной территории как демографически, так и политически, а коренные трипурцы, у которых когда-то даже была собственная государственность (Twipra Kingdom), оказались меньшинством, что вызвало движение за создание штата, свободного от бенгальцев («Tripura state that is for only the

native citizens»). В ответ на это в 1979 г. власти штата создали для них автономный совет — Tripura Tribal Areas Autonomous Districts Councils, однако движение не утихло. Тогда в 1985 г. статус совета был повышен до уровня, соответствующего Шестому списку (для этого даже пришлось вносить поправку в Конституцию, поскольку Трипура не относилась к Tribal Areas), а территория автономии была расширена. В 1988 и 1995 гг. были проведены еще две реформы, каждый раз автономия несколько расширялась, и часть повстанцев принимали компромисс, но другие продолжали вооруженную борьбу.

Таким образом, достаточно эффективно решая проблемы в одних случаях (прекращение ЭДС мизо, теланганцев и др., снижение интенсивности ЭДС бодо, карби, димаса, хмаров), в других случаях индийская модель управления этнотерриториальной гетерогенностью ведет к эскалации этнополитических конфликтов, а порой и провоцирует новые движения.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

После обретения Индией независимости в стране утвердился асимметричный этнический федерализм как институциональная модель управления этнотерриториальной гетерогенностью. По своей траектории реформы, направленные на аккомодацию требований многочисленных этнических движений за самоопределение, как правило, являются реактивными. При этом в Индии сложился вполне определенный набор вариантов институциональных решений, так что и требования ЭДС, и проводимые реформы относятся к категории нормативного/подражательного изоморфизма. Эффекты индийской модели неоднозначны. В одних случаях конфликты удается урегулировать, но в других они продолжают обостряться, порой даже мультиплицируются, поскольку уступки и реформы провоцируют новые и новые требования. Здесь явно обнаруживается «тропа зависимости»: встав на путь асимметричного этнического федерализма, невероятно трудно свернуть с этого пути.

Сравнительный обзор ЭДС и институциональных реформ в Индии подтверждает мнение тех исследователей, которые полагают, что их эффективность определяется не столько содержанием, сколько контекстом [Erk, 2007], а крайне высокая гетерогенность индийского общества ведет к тому, что контексты, в которых действуют ЭДС, радикально различаются по самым разным аспектам. Замечено, что асимметричный этнический федерализм в Индии «оказался наиболее успешным в основных индуистских центрах» [Singh, Kim, 2018, p. 6], тогда как на периферии он зачастую, напротив, обостряет конфликты. Действительно, географический контекст — удаленность регионов от центра и специфика ландшафта (горная местность на Северо-Востоке) — является немаловажным фактором. Кроме того, на эффекты реформ очевидно влияют этническая композиция территории (в частности, доля «титупной группы» в автономии), формат локализации этнических групп (сегрегированность либо «общая территория»). В ряде случаев на первый план выходит социокультурный контекст. Так, еще в период Британской империи в результате активной деятельности миссионеров большинство горных племен на Севе-

ро-Востоке приняли христианство и выступали союзниками британцев, что создавало раскол между племенами и индуистским населением. До сих пор важное значение для идентичности нага и их движения за самоопределение имеет мессианская идея «Nagaland for Christ», согласно которой племена нага по космическому замыслу были помещены между Китаем, Бирмой, Бангладеш и Индией для распространения Евангелия [Ljngkumer, 2018, p. 1007]. На северо-западной периферии также сказывается религиозная специфика ЭДС. Сикхи, не довольствуясь образованием моноязычного штата Пенджаб, стремятся к воссозданию собственного государства Халистан, а мусульмане Кашмира — к отделению от индуистской Индии. Таким образом, для аккомодации каждого отдельного ЭДС именно совокупность контекстуальных факторов приобретает решающее влияние.

### Литература/References

Bhattacharyya H. *Asymmetric Federalism in India*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2023. 220 p.

Bhattacharyya H., Mukherjee J. Bodo ethnic self-rule and persistent violence in Assam: A failed case of multinational federalism in India. *Regional & Federal Studies*, 2018, vol. 28, no. 4, pp. 469–487. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1478293>

DiMaggio P., Powell W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 1983, vol. 48, no. 2, pp. 147–160.

Erk J. *Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*. London: Routledge, 2007. 182 p.

Kham K. S. H. Autonomy and the territorial management of ethnic conflicts in Northeast India. *Territory, Politics, Governance*, 2022, vol. 10, no. 1, pp. 120–143. <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1884591>

Lacina B. The problem of political stability in Northeast India: Local ethnic autocracy and the rule of law. *Asian Survey*, 2009, vol. 49, no. 6, pp. 998–1020.

Lerner H. *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 262 p.

Ljngkumer A. Bible, guns and land: Sovereignty and nationalism amongst the Nagas of India. *Nations and Nationalism*, 2018, vol. 24, no. 4, pp. 1097–1116. <https://doi.org/10.1111/nana.12405>

Ranjan A., Chatteraj D. (eds). *Migration, Regional Autonomy, and Conflicts in Eastern South Asia*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. 337 p.

Singh G., Kim H. The limits of India's ethno-linguistic federation: Understanding the demise of Sikh nationalism. *Regional & Federal Studies*, 2018, vol. 28, no. 4, pp. 427–445. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1443917>

**Панов Петр Вячеславович** — д-р полит. наук, доц.; panov.petr@gmail.com

**Статья поступила в редакцию:** 19 сентября 2023 г.;

**рекомендована к печати:** 26 февраля 2024 г.

**Для цитирования:** Панов П. В. Индийская модель управления этнотерриториальной гетерогенностью: асимметричный этнический федерализм, институциональный изоморфизм и тропа зависимости // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2024. Т. 20, № 2. С. 290–303. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.210>

**INDIAN MODEL OF MANAGING ETHNO-TERRITORIAL HETEROGENEITY:  
ASYMMETRICAL ETHNIC FEDERALISM, INSTITUTIONAL ISOMORPHISM  
AND PATH DEPENDENCY\***

**Petr V. Panov**

Perm Federal Research Centre of the Ural Branch  
of the Russian Academy of Sciences,  
13a, ul. Lenina, Perm, 614990, Russian Federation; panov.petr@gmail.com

The task of managing political-territorial diversity is of great importance in contemporary world due to territorial heterogeneity, primarily ethnic heterogeneity, of the states is increasingly politicized, giving rise to movements for self-determination, risks of separatism and a threat to the territorial integrity of the state. The experience of countries such as India, where a large number of self-determination movements can be found, and a specific model for managing ethno-territorial heterogeneity has emerged, is of particular interest. India has adopted an asymmetrical ethnic federalism, and the trajectory of reforms directed to accommodate the demands of multiple ethnic movements for self-determination tends to be reactive. At the same time, a definite set of institutional solutions has developed in India, so that both the demands of self-determination movements and the ongoing reforms accord to normative/imitative isomorphism. A comparative review of the influence of the Indian model on the accommodation of demands of more than 30 ethnic self-determination movements, carried out on the basis of such parameters as the specificity of the respective ethnic group, the nature of the demands, as well as institutional reforms, allows us to conclude that the effects of the Indian model are ambiguous. In some cases, conflicts have been resolved, but in others they continue, escalate, and sometimes even multiply, as concessions and reforms incite new demands and escalate new movements. The “path dependency” is clearly exposed here: once you take the path of asymmetrical ethnic federalism, it is incredibly difficult to turn away from this path. As regards individual self-determination movements, the effectiveness of reforms is determined not so much by their content as by the context in which they are carried out.

**Keywords:** ethnicity, heterogeneity, federalism, asymmetry, self-determination movement, reforms.

**Received:** September 19, 2023

**Accepted:** February 26, 2024

**For citation:** Panov P.V. Indian model of managing ethno-territorial heterogeneity: Asymmetrical ethnic federalism, institutional isomorphism and path dependency. *Political Expertise: POLITEX*, 2024, vol. 20, no. 2, pp. 290–303. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.210> (In Russian)

---

\* The research was funded by the grant from the Russian Science Foundation no. 2318-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (project “Why are ineffective institutions borrowed? Managing political-territorial heterogeneity and ensuring the territorial state integrity”) at the Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.