

УДК 340.15:325.3(540)

А.В. КРИВОРУЧКО, канд. юрид. наук,
доц., Национальный юридический университет
им. Ярослава Мудрого

МЕРОПРИЯТИЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ БРИТАНСКОЙ ИНДИЕЙ В 1870–1900 ГОДАХ

Ключевые слова: децентрализация управления
Британской Индией, администрирование бри-
танскими колониями, разграничение полномочий
центральной и местных властей, комиссии по
управлению Британской Индией, Индийская
Гражданская Служба, государственная служба

Международное положение и внутренние процессы и проблемы в целом ряде современных государств вновь актуализировали на практике, а, следовательно, и требования к теоретическим разработкам вопросов государственного устройства и его форм, возможностей отделения отдельных частей государств и соответствия этих процессов нормам внутреннего и международного права. Наиболее часто такие процессы связаны с распределением компетенции и объемов полномочий в сфере государственного управления между центральными и местными субъектами государств. Многие вышеупомянутые современные проблемы коренятся в истории администрирования отдельных государств, особенно империй, так как ряд современных стран в прошлом были колониями. Таким образом, знание конституционной и административной истории бывших колоний в нынешних условиях приобретает теоретическую и практическую актуальность.

Тем не менее, в Украине, как и на всем постсоветском пространстве, исследователи вообще не обращались к проблеме распределения управленческих полномочий в колониях Великобритании, особенно Британской Индии. Поэтому любое исследование, посвя-

щенное этой проблематике, приобретает актуальность и обладает бесспорной новизной.

Совершенно противоположная ситуация сложилась в индийской правовой литературе, где вопросам администрирования и его развития, т.е. проблемам государственного управления и, в частности, разграничению задач, функций и полномочий центрального и провинциальных правительств, а также низших органов управления и самоуправления, уделялось и уделяется огромное внимание. Каждый год там издаются работы, названия которых обычно варьируются вокруг сущностных оборотов «индийская администрация» и «администрация Индии», которые, так или иначе, охватывают управление Индией со времен британского владычества. Например: S.R. Maheshwari «Indian Administration» [1], S.R. Maheshwari «A Dictionary of Public Administration» [2], Sweta Mishra «Democratic Decentralisation in India: Study in Retrospect and Prospect» [3], George Mathew, Institute of Social Sciences «Status of Panchayati Raj in the States of India, 1994» [4]. Как уже указывалось в предыдущих статьях, индийскими юристами, американскими и другими исследователями регулярно издаются работы по истории административного права и административных органов и служб Индии и Великобритании. Кроме того, в литературе США много работ посвящено общей теории государственного управления, например: John M. Pfiffner, Frank P. Sherwood «Administration Organisation» [5].

Целью настоящей статьи является рассмотрение подходов британских колониальных властей к проблеме построения наиболее эффективной системы управления Британской Индией в период 1870–1900 гг. Новизна публикации заключается не только и не столько в освещении вопросов, которые ранее не были предметом рассмотрения исследователей на территории СНГ. В отечественной (советской и постсоветской) правовой и исторической литературе описание английской колониальной системы управления ограничивалось тезисом о создании достаточно жест-

кой системы, ключевым звеном которой являлась власть генерал-губернатора Индии. В данной статье на основе работ, в том числе новейших, индийских и английских юристов, освещаются попытки британских колониальных властей построить эффективную систему управления Британской Индией путем поиска разумного распределения компетенции между колониальным правительством Индии и правительствами провинций и нижестоящих органов управления и самоуправления.

К началу XX века основным нормативным актом, определявшим систему власти в Британской Индии, являлся Закон об управлении Индией 1858 года, которым после восстания сипаев власть над Индией от английской Ост-Индской компании была передана британской Короне.

Согласно Акту 1858 года, за управление Британской Индией от имени Короны перед парламентом отвечал министр по делам Индии, являвшийся членом английского правительства. Британский парламент прямо не контролировал доходы Индии, если только они не имели отношения к военным операциям за пределами Индии. Тем не менее, все расходы, имеющие отношение к доходам Индии, вне зависимости от того, производились ли расходы на территории Индии или вне ее, находились на контроле министра по делам Индии, также в его обязанности входило ежегодное внесение бюджета Индии на рассмотрение парламента Великобритании вместе с отчетом независимого аудитора «О внутренних счетах» и отчетом, описывавшим «моральный и материальный» прогресс Индии [6, с.58].

Британскому министру по делам Индии подчинялся генерал-губернатор Индии (он же – вице-король), возглавлявший правительство Индии. Территория Британской Индии с санкции парламента Великобритании была разделена на провинции, которыми управляли губернаторы или лейтенант-губернаторы, непосредственно подчинявшиеся генерал-губернатору. Последний осуществлял свои полномочия с помощью исполнительного совета, члены которого назначались Британской

Короной, по совету министра по делам Индии, и, некоторые из рядовых членов совета были взяты из индийских гражданских служб, другие были назначены непосредственно из Англии. Член исполнительного совета генерал-губернатора обычно пребывал в должности пять лет.

На любое существенное изменение в легислатуре Индии либо провинций, структуре провинций, в высших судах и т.п. требовалась санкция английского парламента.

Отраслевыми подразделениями (министерствами) правительства Британской Индии являлись департаменты. Распределение работы между различными департаментами и процедуры, регулирующие их взаимоотношения, были изложены в «Правилах делопроизводства», которые были изданы генерал-губернатором (в соответствии с Актом об Индийских Советах 1861 г.), дополнение к которым составляли вспомогательные инструкции называемые «инструкциями секретариата». Любые значимые изменения в правилах делопроизводства требовали согласования с министром по делам Индии [6, с.59].

Как указывает видный индийский правовед-административист Шр. Махешвари, относительно своего департамента, каждый член исполнительного совета находился фактически на положении министра и имел окончательный голос в текущих вопросах. Но любой вопрос особой важности или такой, в котором предполагалось отклонить предложения провинциального (тогда оно называлось «местным») правительства, был отнесен к компетенции генерал-губернатора. Последнее положение действовало в качестве гарантии от неправомерного вмешательства в провинциальное управление, но неизбежно добавляло большой объем работы генерал-губернатору. В 1907–1908 гг. не менее 21,7 % дел, которые возникали или приходили в департамент внутренних дел, требовали передачи генерал-губернатору. При этом необходимо учитывать, что Департамент внутренних дел имел отношение к вопросам, которые были непосредственным предметом рассмотре-

ния главы правительства, в других же департаментах процент случаев, переданных на рассмотрение генерал-губернатора, был значительно меньше. Любой вопрос, возникающий в одном департаменте, но затрагивающий другой, должен был направляться последнему, в случае, когда департаменты не могли договориться, дело передавалось генерал-губернатору [6, с.59–60].

Периодически – обычно раз в неделю – члены исполнительного совета заседали как кабинет для обсуждения тех вопросов, которые направлял на их рассмотрение генерал-губернатор, либо тех, которые один из членов совета согласовывал с генерал-губернатором, не нашел его поддержки и теперь хотел бы вынести на рассмотрение совета. Секретарь того департамента, к компетенции которого относилось рассматриваемое советом дело, посещал заседание совета с тем, чтобы предоставить информацию, которая может понадобиться. Если мнения в совете расходились, обычно принималось решение большинства, но генерал-губернатор мог отменить решение большинства в совете, если считал вопрос достаточно важным, чтобы предпринять такой шаг.

Каждый департамент подчинялся секретарю, чья должность в значительной степени соответствовала должности постоянного заместителя госсекретаря в Великобритании, но с такими отличиями: секретарь, как указывалось выше, присутствовал на заседаниях совета; он посещал генерал-губернатора, обычно раз в неделю, и обсуждал с ним все важные вопросы, которые возникают в его департаменте; он имел право приносить генерал-губернатору специальное сообщение в случае, когда он считал, что необходимо согласие генерал-губернатора, чтобы привести в действие меры, предложенные членом совета департамента; его срок пребывания в должности был обычно ограничен тремя годами.

Правительство Индии, в отличие от провинциальных правительств, не имело собственной Индийской гражданской службы, поэтому служащие для правительства Индии,

«заимствовались» в провинциях на больший или меньший период. Обычный срок службы в секретариате правительства Индии сотрудника, «заимствованного» в Индийской гражданской службе, составлял три года, после чего сотрудник, как правило, возвращался в свою провинцию. Помощник министра, однако, мог вернуться в качестве заместителя министра, а заместитель министра на пост министра [6, с.60].

До вступления в действие Закона об управлении Индией 1919 года, правительство Индии отвечало за все, сделанное в провинциях, но, все же, было необходимо различить вопросы, которые были, в первую очередь, в компетенции провинций, где вмешательство из центра носило исключительный характер, и вопросы, по которым контроль из центра должен был быть более обстоятельным и постоянным. «Никаких определенных шагов в направлении непосредственного достижения этой цели, однако, осуществлено не было, и имеющееся различие между функциями имперского и местного правительств, а также степень контроля, обычно осуществляемого первым над вторым, являются результатами постепенной административной эволюции» [6, с.61].

Как и почему англичане, ужесточившие колониальный режим после подавления восстания сипаев 1857–1859 гг., пришли к идее децентрализации государственного управления Британской Индией?

Практически все источники указывают, что первая попытка частично децентрализовать управление Британской Индией была предпринята вице-королем лордом Майо (Mayo). 14.09.1870 года¹ он издал Резолюцию, в которой «ясно указал на необходимость организации местного самоуправления» [7, с.517]. В литературе, в том числе индийской, отмечается, что Резолюция стала «огромной вехой в эволюции местного самоуправления в

¹ Некоторые авторы датируют резолюцию 14.12.1870 г., например Г. Кумар [11, с.28], а также С. Бхатачария, при этом он ссылается на ряд документов [12, с.154–155].

Индии» [8, с.178]. Однако, авторы, изучавшие деятельность лорда Майо на посту генерал-губернатора, отмечают, что его основной задачей было стабилизировать финансы, т. к. заняв в январе 1869 года свой пост, он столкнулся с государственным долгом 1869–1870 г. в 102 млн. фунтов стерлингов, не считая 91 млн. фунтов долговых обязательств в качестве гарантий железным дорогам и другим предприятиям [9, с.321–322]. Поэтому главной реформой лорда Майо исследователи называют именно финансовую. Что же касается реформы местного самоуправления, то она, с одной стороны, была направлена на децентрализацию и контроль финансов в провинциях, а, с другой, – на освобождение британских служащих от выполнения мелкой текущей работы в пользу осуществления ими контрольных функций, в частности над органами местного самоуправления [9, с.323–330]. На это указывает и индийский правовед Л.П. Шукла, а в подтверждение своей позиции он приводит выдержку из отчета 1951 г. Комиссии правительства Индии по изучению местных финансов²: «Местное самоуправление как сознательный процесс передачи управления и политического образования датируется с финансовых реформ правительства лорда Майо» [10, с.46]. Но, при этом, в докладе также было отмечено, что «схема (Майо) оказала стимулирующее влияние на развитие местных органов самоуправления в сельских районах. Под децентрализацией подразумевалось, как тогда задумывалось, что акцент делался на «местный», а не на «самоуправляемый» аспект местного самоуправления» [10, с.46]. Этой резолюцией «имперское правительство» передавало провинциальным правительствам контроль за некоторыми сферами управления, в частности за образованием, медицинской службой и дорогами, и уполномочивало провинциальные правительства повышать местные налоги [8, с.178].

² Report of the Local Finance Enquiry Committee, Government of India, 1951, pp. 8 & 9.

В действительности история децентрализации управления еще длиннее и интереснее. После издания знаменитой Прокламации королевы Виктории от 01.11.1858 г., согласно которой, власть над Британской Индией переходила от Ост-Индской компании к английскому государству, состояние управления Индией и, в частности финансового управления, вызывало серьезную озабоченность британского правительства. Понятно, что в первые годы после перехода власти принцип жесткой централизации управления реализовывался строго. Ничего подобного годовому бюджету не существовало, как не было и никакой стандартизированной системы бухгалтерского учета. В это время в состав Совета при генерал-губернаторе Индии был введен первый специалист по финансам – Джеймс Уилсон. Центральное правительство Британской Индии осуществляло полный контроль финансов и по своему усмотрению выделяло финансовые субсидии для удовлетворения потребностей органов местного самоуправления. При этом, местные органы власти собирали большую часть доходов лишь как агенты центрального правительства, что привело к утрате ими (прямой) заинтересованности в размерах сборов, поскольку средства уходили в общий фонд, управляемый центральной властью, которая контролировала мельчайшие детали расходов. Самуэль Ленг (Samuel Laing), сменивший Джеймса Уилсона, был первым, кто предложил предоставить некоторые финансовые полномочия, в том числе право налогообложения, провинциям, в частности наделить провинциальные правительства правом собирать деньги за счет налогов для финансирования общественных работ, так как поступления от имперского правительства были недостаточными [11, с.27–28].

Министр финансов Британской Индии Уильям Мэсси (1866–1868 гг.) был ярким сторонником децентрализации финансов. Он считал, что «в обширных и разнообразных провинциях, которые были объединены под властью Короны на всем континенте Индии, есть много источников дохода, которые мож-

но сделать доступными для местных нужд, но которые не могут быть использованы для имперских целей, не вызвав жалоб в незаконных поборах или даже злоупотреблении доверием». Принципы такой децентрализации финансов были сформулированы в схеме полковника Стрейчи, согласно которой дороги, тюрьмы, образование и медицинские услуги должны быть переданы в ведение провинций. Было также отмечено, что одна шестнадцатая часть земельного налога и четверть доходов от лицензионного налога должна быть выделена провинциям. Схема рекомендовала, чтобы провинции были уполномочены увеличивать свои доходы путем введения дополнительных налогов и местных сборов [11, с.28].

Рассматривая дальнейшие шаги по переустройству финансовой системы, индийский исследователь Г. Кумар указывает, что именно лорд Майо, став генерал-губернатором Индии, приступил к реализации рекомендаций Лэнга и Стрейчи, в частности в 1871 году Майо рассмотрел вопрос о децентрализации финансов в рамках плана по восстановлению равновесия имперских финансов, находившихся, как указывалось выше, в состоянии хронического дефицита. В соответствии с выработанной лордом Майо схемой «провинциальных финансовых расчетов» провинции должны были получить больше финансовых полномочий. Так, поступления по определенным главам (heads) были распределены между провинциями для удовлетворения переданных им соответствующих глав расходов. Однако, так как поступления по этим главам были несоизмеримы с расходами, было решено продлить существующую систему фиксированных субсидий от центрального правительства [11, с.29]. По данным индийского исследователя С. Бхатачария: «Единовременно выделялось с 1871–1872 г. на «провинциальные службы» в имперском бюджете 4688711 фунтов стерлингов»³ [12, с.155]. Тем

не менее, схема «провинциальных финансовых расчетов» не помогла улучшить провинциальную экономику, более того, это привело к увеличению дисбалансов среди провинций. При этом, предоставленные провинциям полномочия пополнять свой доход за счет дополнительного налогообложения в тех условиях означало только увеличение нагрузки на бедных. Однако, по мнению Г. Кумара, «схема Маю» сделала процесс децентрализации финансов необратимым [11, с.29].

Генерал-губернатор Индии лорд Литтон с помощью «финансового члена» генерал-губернаторского Совета сэра Джона Стрейчи в 1877 году пытался усилить децентрализацию финансов путем передачи провинциям ряда глав расходов, но, вместо предоставления полномочий по налогообложению, провинциям выделили долю в центральных доходах. Некоторые главы доходов, такие как акцизы, марки, судебные пошлины, доходы от налога лицензии и некоторые незначительные железнодорожные поступления были выделены провинциальным правительствам. Было установлено, что доходы от этих источников должны быть переданы провинциальным правительствам. Но если провинциальные правительства показали превышение запланированных сумм, половина излишка должна быть передана центральному правительству. В случае недостатка средств, центральное правительство согласилось нести половину потерь [11, с.30].

Таким образом, к началу 80-х годов XIX века скорее понимание колонизаторами необходимости реального улучшения индийской инфраструктуры на местах, чем их половинчатые реформы, дали первые результаты. Так, индийский исследователь М. Траварадж отмечает: «К 1880 году положение о местном самоуправлении было введено в практику лишь в городах Калькутте и Бомбее и в некоторых городах в Центральной Индии и Севе-

³ Г. Кумар также приводит цифру общей единовременной субсидии правительствам провинций

4688711, но рупий (а не фунтов) и без указания даты либо периода ее выделения [11, с.29].

ро-Западной провинции. В других местах, местная администрация и налогообложение находились под контролем правительственных служащих» [13, с.117]. В результате к 1881 г. во многих провинциях произошли определенные улучшения в образовательной, медицинской сферах и дорожном строительстве; по всей стране формально были созданы, точнее, назначены, органы местного самоуправления, однако на практике в сельских районах они созданы не были, управление продолжали осуществлять старосты, а объем работы английских чиновников даже увеличился из-за увеличения сферы деятельности местных властей [7, с.518].

Следующий шаг по созданию в Индии органов местного самоуправления предпринял генерал-губернатор Индии лорд Рипон, издав 18 мая 1882 г. Резолюцию, которую целый ряд индийских авторов называют «Великой хартией вольностей (Magna Carta) местной демократии в Индии» [10, с.47] или «Великой хартией вольностей местного самоуправления в Индии» [8, с.179], а самого лорда Рипона «отцом местного самоуправления в Индии» [14, Vol.1, с.42]. Ее основными положениями были следующие: 1. Провинциальные правительства должны были создать муниципальные комитеты в городских районах и низовые советы в сельской местности. Низовые советы должны контролироваться районными советами, расположенными в районных штаб-квартирах. 2. Юрисдикция низовых советов должна быть достаточно малой для местных знаний и контроля. 3. Низовые советы были облечены большими полномочиями. Государственный контроль над ними был уменьшен. Для них предусматривалось несколько определенных источников дохода. 4. Большинство членов низовых советов и муниципальных комитетов должны были избираться из «нечиновников». 5. В частности, председателем каждого местного органа управления должен быть избран «нечиновник» [8, с.179].

Большинство индийских авторов твердо убеждены, что лорд Рипон искренне стремил-

ся к созданию и развитию в Индии выборных органов самоуправления, а слабая практическая реализация Резолюции была вызвана сопротивлением английских чиновников. При этом они делают акцент на важных, по их мнению, пунктах Резолюции, в частности, пункте 5, где говорилось, что расширение местного самоуправления и принятие этого принципа в управлении многими отраслями местных дел, нужно не с целью улучшения управления, а, главным образом, желательно в качестве инструмента политического и народного образования [10, с.48]. В то же время цитируют и пункт 6 Резолюции, где, в том числе, указывалось, что «задача управления ежегодно становится все более обременительной по мере того, как страна движется к цивилизации и материальному благополучию. Годовые отчеты каждого (провинциального) правительства говорят о все возрастающей нагрузке, лежащей на плечи местных должностных лиц. Мольба о повсеместном увеличении учреждений. Всеобщая жалоба во всех отделах на переутомление. В этих условиях становится настоятельно необходимым поискать вокруг возможности снятия нагрузки; и генерал-губернатор в Совете, не колеблясь, заявляет о своей убежденности, что только разумный план открытый для правительства должен побудить людей самих взяться, насколько возможно, за управление своими делами; и развить или создать, если это необходимо, способность к самопомощи в отношении всех вопросов, которые не должны по имперским соображениям сохраняться в руках представителей правительства» [10, с.48–49]. Как видим, в тексте пункта 6 Резолюции отражено понимание высшим британским должностным лицом в Индии – генерал-губернатором – сути проблемы – невозможности для чиновников колониального аппарата охватить все сферы управления, особенно на местном уровне, и предложено разумное и логичное решение – привлечь к решению тех важных местных инфраструктурных проблем, которые не представляют потенциальной уг-

розы режиму, индийцев, предоставив им для этого минимальные права самоуправления.

На самом деле и министр по делам Индии, и колониальные чиновники-управленцы по всей британской Индии, а, следовательно, и лорд Рипон четко понимали важность вопроса эффективности управления на низшем местном уровне, тем более для сохранения колониального режима. Суть этой «дилеммы» индийский исследователь С. Мишра описывает так: «Полемика о децентрализации в течение колониального правления может быть прослежена на примере известной Резолюции Рипона 1882 года. Обучать индийцев искусству управления, чтобы дать им возможность учиться на опыте и открыть новые пути для политического участия образованных классов, Рипон решительно отстаивал вопрос децентрализации управления через создание местных самоуправляющихся институтов. Британские администраторы, не были готовы принять тезис Рипона, так как они ставили под сомнение компетентность индийцев управлять местной администрацией и боялись общего ослабления управления на местах при режиме местного самоуправления. Дискуссия была по существу по выбору ценностей: демократия или эффективность. С ростом темпов борьбы за свободу имперская политика была вынуждена добровольно уступать индийским требованиям самоуправления и участия в управлении» [3, с.14]. Тем не менее, в настоящее время прагматические источники мирового уровня признают, что эффективность местного управления была одной из двух основных целей реформ лорда Рипона. Так, в «Обзоре сельской децентрализации в Индии», сделанном для Мирового банка в сентябре 2000 г. отмечается: «В Резолюции о местном самоуправлении 1882 года изложены принципы децентрализации, которые, по мнению многих, повлияли на дебаты сегодняшнего дня. Резолюция признает двойные соображения местного (само)управления: (I) административная эффективность, и (II) политическое образование; и стремится содействовать им» [15, с.21].

Во исполнение Резолюции в 1883–1885 годах был принят ряд законов для реформирования муниципальных органов. Однако, на практике резолюция встретила большое сопротивление английских чиновников, не желавших терять власть над местными органами. Несмотря на принцип выборности, чиновничий контроль оставался довольно сильным. За исключением Центральных провинций, практика пребывания в должности председателя чиновников продолжалась. В Бенгалии при попытке реализовать резолюцию лорда Рипона британский министр по делам Индии наложил вето. На местное самоуправление были возложены определенные обязанности, но без надлежащих полномочий и средств [8, с.179].

Решая практические задачи колониального управления Индией, в том числе допуская создание органов местного самоуправления, лорд Рипон, безусловно, видел свою вторую важнейшую задачу, без решения которой невозможно было осуществить первую, – стабилизацию финансового положения правительства Британской Индии. Поэтому он продолжил реформирование финансовой сферы, пытаясь обеспечить доходную часть, которая и была основой содержания государственного колониального аппарата. Генерал-губернатор постановил, что с 1882 г. пересмотр «провинциальных финансовых расчетов» производится не ежегодно, как предусматривала схема Майо, а раз в пять лет, когда «расчеты» заменял «назначенный доход» с «разделенных глав» или «общих доходов». Рипон отменил систему фиксированных ежегодных субсидий центра провинциям и ввел взаимное использование ресурсов центральным и провинциальными правительствами. Главы доходов (revenue heads) были разделены на «имперские главы», «провинциальные главы» и «разделенные главы». Центр сохранил доход от имперских глав, а провинции от провинциальных глав. Доход от разделенных глав был распределен между ними. Когда общего дохода от провинциальных и разделенных глав было недостаточно для

удовлетворения потребностей провинциальных правительств, доля земельного налога была доступна для них вместе с фиксированными денежными ассигнованиями. Новые расчеты делались по истечении пяти лет, но в конце пятого года остатки средств, предоставившихся провинциям в кредит, возвращались центральному правительству. «Схема Рипона» важна по трем основным причинам. Во-первых, впервые были предприняты шаги, чтобы разделить общий объем дохода по различным главам. Во-вторых, вместо предоставления ежегодной фиксированной субсидии провинциям, они получили долю в растущих источниках дохода. В-третьих, основной источник дохода, то есть, земельный налог, предусматривался в виде разделяемого дохода. Г. Кумар даже высказал предположение, что происхождение совместного использования ресурсов в соответствии с различными главами, закрепленное в конституции Республики Индия, может брать свое начало в «схеме Рипона» [11, с.30]. Согласно вышеуказанных изменений «провинциальные финансовые расчеты» были сделаны в 1887, 1892 и 1897 годах без каких-либо изменений в принципе. В расчетах 1887 и 1892 гг. доля провинций была снижена, в частности в 1887 году центральное правительство аккумулировало семьдесят пять процентов поступлений от разделенных глав, а провинциям передали только оставшиеся двадцать пять процентов. При пересмотре 1896–1897 г. доля провинций увеличилась, в этом расчете была произведена оценка расходов на содержание провинциальных служб в каждой провинции и на них была выделена необходимая часть провинциальных доходов. В 1901–1902 г. имперское правительство не производило перерасчет из-за трудностей, с которыми оно в это время столкнулось.

«Провинциальные финансовые расчеты» рассматривались с презрением многими авторами, так как, по их мнению, реальной целью этой схемы, главным образом, было спасение имперских финансов от кризиса, в котором они пребывали более трех с половиной деся-

тилетий. Банерджи (Banerjjea) в 1939 г. утверждал, что «истинным мотивом схемы было дать облегчение центру, а не обеспечить больше доходов провинциям», а еще ранее, в 1930 г., Чанд указывал, что «единственным соображением, которое действительно имело значение для правительства Индии, была административная выгода». Согласно К. Т. Шаху «руководящий принцип в течение тридцати лет для провинциальных финансов со времени инаугурации лорда Майо остался неизменным: административное удобство для правительства Индии почти всегда». Еще в 1929 г. Шах отметил, что «правительство Индии было полновластным хозяином ситуации; оно варьировало и переделывало контракты по своему усмотрению или для своей выгоды. Ни займы на их собственный долг, ни дополнительное или добавочное налогообложение на их собственную «удочку», не было разрешено провинциям, которые поэтому остались безнадежно привязанными к юбке центрального правительства» [11, с.30].

М. Траварадж, оценивая реформы финансов и органов самоуправления, пишет: «Резолюция лорда Рипона 1882 года была новой вехой в эволюции самоуправления в Индии. Резолюция признала рост количества муниципалитетов и их финансов. Но с точки зрения огромного потенциала реализованный рост был лишь номинальным. Резолюция Рипона расширила функции местного самоуправления, в том числе аспектами здравоохранения, медицинской помощи и образования. Их источники финансирования были также увеличены. Эти дополнительные главы доходов и расходов были переданы из провинциальных бюджетов и направлены в местные органы. Развитие местного управления в следующие примерно 37 лет было основано на схеме Рипона. В этот период наблюдалось существенное увеличение количества муниципалитетов. Большое количество районных и низовых советов также возникло в сельской местности. В общем, местные органы были сильно ограничены системой санкций и финансового контроля осуществлявшейся правительством.

Никакие новые налоги не могли быть навязаны; никакие ставки по займам подняты; никакая важная работа не могла быть предпринята; никакое изменение ассигнований не могло быть осуществлено без предварительного одобрения. Любое отклонение от бюджета вызывало неодобрение правительства, которое хотело держать местные финансы на коротком поводке» [13, с.117].

Представляется нелишним отметить, что настоящие материалы превратились в самостоятельную статью при попытке кратко осветить истоки политики децентрализации управления Британской Индией, ставшие предтечей формирования и работы Королевской комиссии по децентрализации в Индии.

Изучение вышеприведенных преобразований сформировало у автора твердое убеждение, что, чисто теоретически можно пытаться разделять вопросы управления страной или определенной территорией-субъектом и решения финансовых проблем этого субъекта, однако на практике вопросы администрирования и финансовое состояние субъекта всегда составляют взаимозависимое неразрывное целое, что и привело к одновременному реформированию обеих сфер.

Еще один вывод, к которому приводит анализ изложенного в статье: начиная с 1870 г. и до конца XIX века британские колониальные власти пытались провести в Британской Индии ряд реформ управления, направленных как на административную, так и финансовую децентрализацию. При этом были предприняты шаги по созданию либо воссозданию и развитию органов местного самоуправления, более того, в этом направлении были достигнуты определенные положительные сдвиги в развитии, в первую очередь городской, инфраструктуры. Однако, по оценкам практически всех исследователей, эти реформы были половинчаты, особенно при реализации на практике провозглашенных принципов и даже законодательства. Несмотря на веру многих индийских авторов в либерализм и демократизм отдельных высокопоставленных британских должностных лиц колониальной администра-

ции, непоследовательность колониальной политики и слабое развитие в реалиях Британской Индии как органов самоуправления, полномочий провинциальных правительств, так и их финансовой базы являются закономерным явлением. Эту закономерность весь колониальный период определяли однозначные стратегические цели правящих кругов Великобритании – укрепить экономическое положение метрополии и международный престиж империи за счет колоний. Как показано в настоящей статье, некоторые уступки индийцам в финансовой и управленческой сферах допускались, во-первых, под давлением конкретных обстоятельств и невозможности использования в этих условиях иных средств, а, во-вторых, только в той мере, в которой они, даже в отдаленной перспективе, не могли угрожать самому режиму.

ЛИТЕРАТУРА

1. Maheshwari S. R. *Indian Administration / Maheshwari S. R. (Sixth Edition)*. – Orient Blackswan, 2001. – 666 p.
2. Maheshwari S. R. *A Dictionary of Public Administration / Maheshwari S. R.* – Orient Blackswan, 2002. – 544 p.
3. Mishra S. *Democratic Decentralisation in India: Study in Retrospect and Prospect / Sweta Mishra*. – New Delhi : Mittal Publications, 1994. – 130 p.
4. Mathew G. *Institute of Social Sciences Status of Panchayati Raj in the States of India, 1994 / George Mathew*. – Concept Publishing Company, 1995. – 232 p.
5. Pfiffner J. M. *Administration Organisation / John M. Pfiffner, Frank P. Sherwood*. – Prentice Hall. – 481 p.
6. Maheshwari S. R. *The Evolution of Indian Administration / Maheshwari S. R.* – Agra : Lakshmi Narain Agarwal, 1970. – 325 p.
7. *The Cambridge History of India. Vol. VI. The Indian Empire 1858–1918. (With chapters on the development of Administration 1858–1918) Edited by H. H. Dodwell*. – Cambridge, At The University Press, 1932. – 660 p.

8. Chopra P. N. A Comprehensive History of Modern India. Vol. 3 / P. N. Chopra, B. N. Puri, M. N. Das, A. C. Pradhan. – New Delhi : Sterling Publishers Private Limited, 2003. – 394 p.
9. Chhabra G. S. Advance Study in the History of Modern India (Volume-2: 1803–1920) / G. S. Chhabra. – New Delhi : Lotus Press, 2005. – 680 p.
10. Shukla L. P. A History of Village Panchayats in India / L. P. Shukla. – Nasik, 1970. – 152 p.
11. Gopa Kumar K. Historical Evolution of Federal Finances in India / Gopa Kumar, K. // Federal Governance. – 2012. – Vol. 9. – № 2. – PP. 27–44.
12. Sabyasachi Bhattacharya. The Financial Foundations of the British Raj: Ideas and Interests in the Reconstruction of Indian Public Finance 1858–1872 / Sabyasachi Bhattacharya. – Orient Blackswan, 2005. – 384 p.
13. Travaraj M. J. K. Finances of Local Governments in India / M. J. K. Travaraj // Local Government / The Indian Institute of Public Administration. – P. 115–138.
14. Jayapalan N. Indian Administration 2 vols / Jayapalan N. – New Delhi: Atlantic Publishers & Distri, 2001. – 668 p.
15. Overview of Rural Decentralization in India, Volume 1, September 27, 2000. – 67 p.

Криворучко А. В. Мероприятия Великобритании по децентрализации управления Британской Индией в 1870–1900 годах / А. В. Криворучко // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 185–194 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_34.pdf

На основе оригинальных индийских и английских источников рассмотрены вопросы, которые ранее не затрагивались в научной литературе советского и постсоветского пространства. В частности, комплексно рассмотрена деятельность британских колониальных властей, направленная на повышение эффективности управления Британской Индией через административную и финансовую децентрализацию.

Криворучко О.В. Заходи Великої Британії по децентралізації управління Британською Індією в 1870–1900 роках

Ґрунтуючись на ориґінальних індійських і анґлійських джерелах розглянуті питання, яких раніше не торкалися в науковій літературі радянського і пострадянського простору. Зокрема, комплексно розглянуто діяльність британської колоніальної влади, спрямована на підвищення ефективності управління Британською Індією через адміністративну та фінансову децентралізацію.

Krivoruchko A.V. The Great Britain Activity to Governance Decentralization of British India in 1870–1900

In the article, based on the original Indian and British sources were examined the issues that have not been studied in the nonfiction of the Soviet and post-Soviet spaces. In particular, it was comprehensive explored the activity of the British colonial authorities to aim at improving governance efficiency of British India through the administrative and financial decentralization.