

УДК 94" 15/18"

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В БРИТАНСКОЙ ИНДИИ В ПОСЛЕДНЕЙ ТРЕТИ XIX ВЕКА

© 2011 С.А. Богомолов

Ульяновский государственный университет

Поступила в редакцию 06.02.2011

Предмет статьи – теоретическая дискуссия в Великобритании последней трети XIX века по проблемам реформы системы государственного управления (Раджа) в Британской Индии. Автор анализирует взгляды А. Лайэлла и Ф. Робертса на задачи Короны, британского правительства и Индийской гражданской службы в экономической и политической модернизации колонии. Автор подчеркивает роль Великого Мятежа сипаев 1857-1859 годов в трансформации отношений британской бюрократии и высших индийских каст.

Ключевые слова: Британская империя, Британская Индия, колония, государственное управление, Радж, Великий мятеж сипаев, Индийская гражданская служба, А. Лайэлл, Ф. Робертс.

В Британской империи в последней трети XIX века Индия являлась ведущей среди коронных колоний как по общему объему ресурсов, так и по геополитической позиции. Но размеры, сложность и разнообразие природных условий, этнической и конфессиональной структуры населения субконтинента обуславливали крайнюю трудность решения задач управления («раджа»).

В отечественной индологии хорошо изучены процессы экономического, политического, социального и культурного развития Индии в составе Британской империи.<sup>1</sup> Следует отметить постоянную критику форм, методов, целей и последствий британских реформ в этой «жемчужине британской Короны». В сравнительном анализе британских достижений и неудач отечественные исследователи не всегда становились на место тех, кто решал сложнейшие задачи поддержания мира и порядка в огромной многонациональной стране, кто создавал в ней основы индустриальной экономики, боролся с эпидемиями и природными бедствиями. Британские авторы, естественно, относились к итогам своего управления Индией с большим пиететом.<sup>2</sup> В то же время следует отметить недостаточный уровень изученности как в отечественной, так и в британской индологии проблематики теоретического обоснования британского «раджа».

Конституционная основа британского управления Индией была заложена Актом об управлении Индией 1773 г., в соответствии с которым вся полнота реальной власти была передана Ост-Индской компании. При этом номинальная власть и формальный государственный суверенитет по-прежнему оставались у династии Ве-

ликих Моголов. Постепенное совершенствование системы управления и разрушение «патронажной» системы управления проходили через периодический пересмотр и возобновление парламентом хартии компании. В 1830 г. свою работу по изучению положения в Индии начал парламентский комитет лорда Элленборо (генерал-губернатора Индии в 1842-1844 гг.). По итогам его работы 26 июля 1833 г. был принят парламентский билль, который оформил компромисс парламента и компании, существенно ограничив ее управленческие полномочия. В соответствии с биллем Совет директоров компании передал Короне право территориального управления и лишился торговой монополии.<sup>3</sup>

В 1853 г. был введен принцип назначения на управленческие посты в компании как британцев, так и индийцев на равных основаниях, т.е. на основании экзаменов, по открытому конкурсу. Экзамены были общедоступными для всех индийских каст, этносов и конфессий, но они проходили в Лондоне и на английском языке. Такое обучение, в свою очередь, требовало не только наличия значительных денежных средств, но и отказа от кастовых запретов на общение с представителями других конфессий.

Порядок зачисления в Индийскую гражданскую службу был основан на стандартах академических экзаменов Оксфордского и Кембриджского университетов, которые были распространены в университетах Калькутты, Мадраса и Бомбея еще в ходе реформы системы образования Т. Маколея в 1835 г. Автор подчеркивал элитарный характер своего проекта: «нечего пытаться просвещать народные массы. Но мы должны приложить все усилия, чтобы создать прослойку, которая могла бы служить посредником между англичанами и миллионами индийцев, под-

*Богомолов Сергей Александрович, кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета. E-mail: Bogomolov\_SA@mail.ru*

властных англичанам; прослойку – индийскую по крови и цвету кожи, но английскую по вкусам, взглядам, морали и складу ума».<sup>4</sup>

Первоначально претенденты на место в Индийской гражданской службе должны были сдавать экзамены по древним и современным европейским языкам, а также по истории, философии и литературе. Позже к ним были добавлены математика, естественные науки, политология и этика. Это стимулировало индусов получать образование в британских университетах и одновременно дало толчок развитию сети колледжей и школ в самой Индии. По мнению Т. Маколея, дальнейшее направление развития индийского образования заключалось в переходе от изучения английской культуры к изучению своей собственной, что являлось абсолютно необходимым условием развития демократии в Индии.

Главным рубежом реформирования системы управления Британской Индии стало восстание (Великий Мятёж) сипаев в Бенгалии и Ауде в 1857-1859 гг. Британский журналист А. Лайэлл, выражавший интересы гражданской бюрократии, определял восстание сипаев как «дикую конфузю ... реакционную в своих причинах и революционную в своих эффектах». Военное поражение 1842 г. в Афганистане и восстание сипаев – это «две сигнальные катастрофы англо-индийской истории», после которых началось «сорок лет полного внутреннего спокойствия», в течение которых и возникла «современная Индия».

С ним согласен представитель британского военного истеблишмента, Ф. Робертс, лорд Кандагарский, прошедший путь от субалтерна (младший офицер в артиллерии) до главнокомандующего войсками в Индии. В своих мемуарах британский генерал называет восстание сипаев своеобразным «моментом истины», определившим истинные принципы взаимоотношений британской администрации и индийского населения. «Туземцы Индии часто внимательны характером и разумны в оценке способностей тех, кто управляет ими, и поэтому английское правительство доверяет горстке англичан, которые способны управлять администрацией страны с 300 миллионами жителей, различающихся по расе, религии и образу жизни. На протяжении политических и социальных изменений, которые Индия испытала в настоящем столетии, эти чувства сохранились благодаря службе достойных людей, которые симпатизируют туземцам, уважают их предрассудки и не вмешиваются без необходимости в их привычки и обычаи».<sup>5</sup>

По мнению Робертса, главной причиной Мятёжа были неэффективность и косность бюрократии Ост-Индской компании, состоящей из «старых и ригидных людей», «не жестокость, а безде-

тельность; не эксцессы юности, а самодовольство старости». Еще в 1843 г. британский резидент в Лахоре сэр Г. Лоуренс опубликовал в газете «Калькутта ревю» статью, в которой предсказывал неизбежное восстание сипаев в случае продолжения «обычной беззаботности правительства и его пренебрежения обычными военными предосторожностями и приготовлениями».<sup>6</sup>

Великий Мятёж сипаев стал рубежом в истории Британской Индии и главным стимулом к активизации реформ. Королевская прокламация 1 ноября 1858 г. о переходе власти от Совета директоров Ост-Индской компании к генерал-губернатору Короны, который получил статус государственного министра и титул вице-короля, сыграла в Индии роль конституционной хартии и обеспечила ускорение «работы умиротворения и реформ». Административный персонал компании заменялся Индийской гражданской службой, на которую допускались и европейцы, и индийцы при наличии квалификации, необходимой для исполнения служебных обязанностей. Административная реформа позволила стабилизировать ситуацию в кратчайшие сроки после Великого Мятёжа. «Английская система была все более регулярной и эффективной; безопасность жизни и собственности была обеспечена на дорогах и в деревнях; шайки бандитов рассеяны; высшие суды стали справедливыми и некоррупционными; налоги собирались методично».<sup>7</sup>

Британская администрация начала переход от авторитарного управления колонией к союзу с высшими индийскими кастами, которые постепенно включаются в состав колониальной бюрократии и формируют собственные политические организации. В 1851 г. в Калькутте возникла Британская индийская ассоциация, в 1870 г. в Мадрасе была сформирована Пуна Сарваджаник сабха, а в 1884 г. – Махаджан сабха. В 1885 г. в Бомбее формируется аналогичная Ассоциация Бомбейского президентства. В 1885 г. проходит учредительный съезд Индийского национального конгресса. Конгресс стал первым общеиндийским органом индийской политической элиты, главным инструментом ее социализации и политической деятельности. Для британской бюрократии Конгресс одновременно стал «барометром», который измерял уровень оппозиционных настроений в индийском обществе, и «громоотводом», который позволял блокировать деструктивные выступления.

В механизме управления Индией постепенно появляются элементы представительской демократии. В 1861 г. на основании билля британского парламента об индийских советах Исполнительный совет при вице-короле трансформируется в Законодательный совет. Аналогичные Законода-

тельные советы формируются при губернаторах президентств и губернаторах-наместниках Северо-западных пограничных провинций и Пенджаба. Эти советы получили только совещательные функции и могли обсуждать законопроекты, предлагаемые вице-королем и губернаторами. В 1875 г. в Калькутте был сформирован первый в Индии муниципалитет. В 1892 г. в Законодательный совет при вице-короле были включены индийские представители из Законодательных советов президентств. Одновременно с этим в Законодательные советы президентств вошли индийцы из местных окружных советов, муниципалитетов, торговых палат и университетов. Они получили право участвовать в обсуждении проектов бюджетов, а также право запросов к должностным лицам и в органы исполнительной власти.<sup>8</sup>

Робертс подчеркивал необходимость постепенности и осторожности в проведении реформ как следствие Мятежа и его уроков. «Мы стали более осторожны и примирительны в административных и законодательных делах, более намерены делать то, что удовлетворит вождей и правителей, сделает массы довольными, а страну спокойной, нежели доводить до конца наши собственные идеи». Необходимость «крайней осторожности и терпимости» в проведении реформ обусловлена сильным сопротивлением традиционного общества. «Наши методы и процедуры не привлекают индийские народы. Восточные расы привыкли к патерналистскому деспотизму... легальные формальности и отсылки к отдаленным трибуналам смущают и беспокоят население, которое со сравнительно небольшими исключениями неграмотно, суеверно и подчинено закулисным влияниям». Индийские традиции «неформального» судопроизводства мешали установить эффективное правосудие. Британские судьи отказывались брать взятки и учитывать различные этические и религиозные аргументы. Но они ничего не могли сделать с влиянием личных отношений сторон, когда богатые индийцы использовали родственников или подкупали жлесвидетелей и таким образом получали фальшивые доказательства.<sup>9</sup>

Традиционализм индийского населения мешал осуществить самые насущные и необходимые преобразования. Так, крестьяне были раздражены введением нового Лесного кодекса и периодическими запретами Лесного департамента на посещение лесов. Это снижало риск возникновения пожаров, но нарушало обычай крестьян собирать в лесу дрова, материалы для кустарных промыслов, дикорастущие растения и т.д. По мнению Робертса, крестьяне разорялись и впадали в нищету не столько из-за аграрной политики британской администрации, сколько из-

за собственных предрассудков. Они брали в долг у местных лавочников и ростовщиков деньги под большой процент не для хозяйственных целей, а ради своих суеверий, в частности для «экстравагантных» свадебных церемоний. Эти деньги быстро растрчивались, долг нарастал, и в конце концов отчаявшиеся должники часто убивали своих кредиторов. Для предотвращения подобных эксцессов Робертс считает необходимым установление государственного контроля, опеки и защиты крестьян, т.е. «разумный благожелательный деспотизм... твердую и сильную, но терпимую и симпатичную власть».

Кроме того, крестьян раздражали запреты санитарных служб использовать одни и те же водные резервуары для набора питьевой воды, стирки, купания людей и животных, а также запреты устраивать непосредственно вблизи населенных пунктов свалки отходов, где часто оказывались трупы мертвых животных. Эти запреты были абсолютно необходимы для предотвращения эпидемий чумы и холеры в их природных очагах, но «санитарные предосторожности обычно игнорируют в восточных странах», где ежегодные эпидемии воспринимают как неизбежное наказание Бога.

Тем не менее Робертс полагает, что модернизация Индийской гражданской службы обеспечила повышение степени управляемости Индии. Централизация административной системы позволяет более успешно преодолевать сопротивление реакционных каст британским реформам. «Правительство стало более централизованным и департаментский дух более сильным. Каждый департамент в постоянном стремлении к прогрессу и улучшениям способен предпринимать такие меры, которые неприятны туземцам, часто им непонятны, противоречат их традициям и обычаям жизни, закрепляют святость многих охраняемых обычаев и привилегий. Каждый департамент теоретически допускает необходимую осторожность, но на практике продавливает свободу действий в осуществлении собственных частных схем».

Но эта централизация не должна быть чрезмерной. Рост числа департаментов и секретариатов центрального правительства привел к нежелательному уменьшению ответственности правительств провинций и к увеличению вмешательства чиновников из Калькутты в местные дела. «Очевидно, что в стране, подобной Индии, состоящей из великих провинций и различных рас, отличающихся друг от друга по интересам, обычаям и религиям, административные детали должны быть оставлены людям, живущим на местах, и лучше знакомым с обстоятельствами».<sup>10</sup>

А. Лайэлл подчеркнул особое значение провозглашения 1 января 1877 г. королевы Виктории императрицей Индии, которое окончательно оформило статус Британской Индии в качестве коронной колонии. По мнению автора, «циркуляция западных идей и изобретений повлияла в определенной степени на все классы... громадное накопление моральных и материальных сил в сочетании с великой территориальной экспансией оправдывают принятие Индией имперского стиля и статуса». Автор отмечал социальную направленность британских реформ и полностью отрицал факт колониальной эксплуатации: «наши государственные деятели выполняют свой долг и используют свою власть для улучшения условий жизни и обеспечения потребностей народа... мы начали великие органичные реформы; мы ввели полицию, тюрьмы, кодексы законов, публичные инструкции, дисциплинированную армию, иерархию судов, обученную гражданскую службу и т.д. Мы создали, возможно, величайшую ирригационную систему в мире; мы тратим огромные суммы, в основном получаемые из Англии, на продуктивные общественные работы».<sup>11</sup>

Модернизация экономики стала естественной предпосылкой для модернизации политической системы. Лайэлл подчеркивал, что в Индийской гражданской службе англичане занимают только высшие руководящие должности, потому что при традиционной политической пассивности индийцев только они могут осуществлять «инициативу и верховный контроль». В то же время туземцы находились на административных должностях во всех департаментах и постепенно осваивали методы демократического управления. Привлечение индийцев к управлению общественными делами становилось предпосылкой для «постепенной деволуции (распространения с высших на низшие уровни управления – С.Б.) принципов самоуправления», для «постепенного введения представительских институтов, законодательных советов в каждой провинции и муниципалитетов во всех городах».<sup>12</sup>

А. Лайэлл, как и все британские эксперты, подчеркивал высокую внутреннюю дифференциацию индийского общества, которая крайне осложняла внедрение британских институтов. «Нет слабее связи, чем общее гражданство, которым мы надеемся объединить империю, более разделенную расой, религией, климатом, чем какая-то другая в мировой истории». В этих условиях главным союзником и агентом британцев в осуществлении модернизации становится индийская элита, которая получила образование и заимствовала ценности британского типа. «Образование привело высшие классы в Индии и

Англии к сближению на общем уровне интеллигентности и культуры, а капитал, коммерция и даже литература создали условия для взаимного понимания общих целей и интересов».<sup>13</sup>

Лайэлл видел суть политической модернизации в систематичном приучении индийского мышления к «концепции закона», а всего индийского населения – к идеям взаимодействия прав и обязанностей, политической активности и народного правительства. Азиатское население традиционно оценивало своих правителей по критериям хороший/плохой, сильный/слабый. «В Азии нет смешанного общества, как в Европе... восточные короли подобны богам, а непреодолимая власть не знает морального закона».<sup>14</sup>

Лайэлл выделяет основную помеху модернизации Индии – высокую степень религиозного традиционализма индийского общества. Основой индийского традиционализма являлась религия, и поэтому модернизация общества была невозможна без реформации индуизма. Задача британской администрации состояла в осторожном приспособлении государственного механизма к обычаям, чувствам и верованиям множества групп, которые находятся на различных стадиях социального развития. Это предполагало постепенное и неторопливое совершенствование туземных обычаев законодательными мерами. «Правители, управляющие семейной жизнью в Индии, так неотделимы от религиозных ритуалов и культов, что иностранные губернаторы могут вмешиваться только при крайней необходимости, и даже тут туземные реформаторы касаются этих вещей с опаской».

Так, британские попытки внедрения в Бомбейском президентстве по примеру Бенгалии законов о гражданских браках и запреты детских браков вызвали сильнейшее сопротивление. Лайэлл видит причину затруднений в том, что «к Индии нельзя относиться как к единой стране; это регион, в котором шаг вперед возможен в одной провинции и совершенно непрактичен в других». На Малабарском побережье в некоторых архаичных кастах, «в наиболее примитивных элементах индусского общества» существовали объединенные семьи с сильными пережитками матриархата, в которых фиксировался единый предок по материнской линии, но не существовало изолированных связей мужей/жен и родителей/детей. «В подобных случаях муж немногим более, чем случайный гость», незамужние женщины были «аномалией» и браки вообще было крайне трудно регистрировать.<sup>15</sup>

В целом все теоретики «нового империализма» положительно оценивали результаты британского управления Индией в последней трети XIX века. В этот период британская колони-



альная бюрократия сумела ликвидировать архаические институты Ост-Индской компании, модернизировать Индийскую гражданскую службу и получить осязаемые результаты реформ в экономике, политической и социальной сферах. Высокая степень дифференциации индийского общества обуславливала большую сложность задач модернизации и неоднозначность ее результатов.

### ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Володин А.Г. Индия: становление институтов буржуазной демократии. М.: Наука, 1989; Прусаускас А.А. Этнос, политика и государство в современной Индии. М.: Наука, 1990; Фурсов К.А. Держава-купец: отношения английской Ост-Индской компании с английским государством и индийскими патримониями. М.: Товарищество научных изданий КМК, 2006.
- <sup>2</sup> Keith A.B. A Constitutional History of India, 1600-1935. L.: Methuen, 1937; Golant W. The Long Afternoon: British

India, 1601-1947. L.: Hamish Hamilton, 1975; James L. Raj: The Making and Unmaking of British India. L.: Little, Brown and Co, 1997; Stein B. A History of India. Oxford: Blackwell, 1998.

- <sup>3</sup> Леруа-Болье А. Колонизация у новейших народов. СПб., 1877. С.397-398.
- <sup>4</sup> Цит. по: Всемирная история в 10 томах. М.: Издательство социально-экономической литературы, 1958. Т.6. С.300.
- <sup>5</sup> Roberts. Forty-one years in India. From subaltern to commander-in-chief. L.: Macmillan, 1900. P.VII.
- <sup>6</sup> Hannah W.H. Bobs. Kipling's General. The life of Field-Marshal Earl Roberts of Kandagar, VC. L.: Archon books, 1972. P.35.
- <sup>7</sup> Lyall A. India under Queens Victoria // The Nineteenth Century, №244, June. 1897. P.869-870, 878.
- <sup>8</sup> Володин А.Г. Указ. соч. С.18-33.
- <sup>9</sup> Roberts. Op. cit. P.248.
- <sup>10</sup> Roberts. Op. cit. P.245-246.
- <sup>11</sup> Lyall A. Op. cit. P.875.
- <sup>12</sup> Lyall A. Op. cit. P.874-875.
- <sup>13</sup> Lyall A. Op. cit. P.876.
- <sup>14</sup> Lyall A. Op. cit. P.877.
- <sup>15</sup> Lyall A. Op. cit. P.878-879.

## THE CONCEPTUAL BASIS OF THE GOVERNANCE SYSTEM REFORM IN BRITISH INDIA IN THE LAST THIRD OF THE XIX CENTURY

© 2011 S.A. Bogomolov

Ulyanovsk State University

The subject of the article is the theoretical discussion on the problems of the reform of the governance system (Raj) in British India which took place in Great Britain in the last third of the XIX century. The author analyzed the views of A. Lyall and F. Roberts on the tasks of the Crown, the British government and the Indian Civil Service in the economical and political modernization of the colony. The author emphasized the role of the Sepoy Mutiny of 1857-1859 in the transformation of the relations between British bureaucracy and highest Indian castes.

Key words: British Empire, British India, colony, government, Raj, Sepoy Mutiny of 1857-1859, Indian Civil Service, A. Lyall, F. Roberts.