

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ БРИТАНСКОЙ ИНДИЕЙ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖБ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Аннотация. В начале XX века британские колониальные власти продолжили попытки децентрализовать управление и финансовую систему Британской Индии путем предоставления больших административных и финансовых полномочий правительствам провинций, что требовало разграничения компетенции и финансирования правительства Британской Индии и правительств провинций. Генерал-губернатор Индии Кёрзон попытался избавиться от недостатков схемы Рипона и ввел схему квазипостоянного характера, основная идея которой заключалась в повышении заинтересованности провинций в увеличении своих доходов. В феврале 1909 г. Комиссия по децентрализации Индии представила доклад, где отразила аргументы как в пользу централизации управления, так и в пользу децентрализации. Для усиления децентрализации предлагалось увеличить полномочия правительств провинций и властей, подчиненных им административно-территориальных единиц, по широкому кругу вопросов руководства государственными службами. Особый акцент делался на необходимости развивать на всей территории Индии, особенно в сельской местности, органы местного самоуправления. Важнейшая роль среди них отводилась панчаятам. Предусматривалось создание органов самоуправления на уровне дистрикта и на самом нижнем уровне — деревни или группы деревень. Соответственно предлагалось перераспределение компетенции между различными уровнями органов управления и самоуправления. Для реализации преобразований комиссия рекомендовала перераспределить источники финансирования властных органов каждого уровня и достаточно подробно оговаривала конкретные налоги. В отчете говорилось и о необходимости изменений в структуре расходов органов разных уровней. В статье приводятся меры по реализации рекомендаций Комиссии, оценки ее деятельности рядом исследователей и источников, делаются краткие выводы.

Ключевые слова: Британская Индия, управление колониями, администрирование британскими колониями, децентрализация управления Британской Индией, разграничение полномочий центральной и местных властей, комиссии по управлению Британской Индией, государственная служба, Индийская гражданская служба.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.114.5.169-183

Стагнация и кризисные явления как в мировой экономике в целом, так и в отдельных странах, осложнения в международных и внутриполитических отношениях в очередной раз вынудили фактически все государства повышать

требования к эффективности государственного управления. Сегодня с еще большей ясностью просматривается прямая связь и взаимозависимость между эффективностью государственного управления как сферой администрирования

© Криворучко А. В., 2016

* Криворучко Александр Владимирович, кандидат юридических наук, доцент Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого
krivoruchko.a.v@gmail.com
61024, Украина, ул. Пушкинская, д. 77/79

и государственным регулированием внутренних финансовых ресурсов, в частности их распределением и перераспределением между центральным правительством и местными субъектами. Эта тенденция четко прослеживается как в унитарных, так и в федеративных государствах. На Украине такие проблемы нарастают в течение последних 20 лет. В таких условиях актуальность разработки любых аспектов, относящихся к указанной проблематике, представляется бесспорной. На наш взгляд, особый интерес представляет мировой опыт, направленный на разрешение вопросов административной и финансовой компетенции центральной и местных администраций. Представляется, что полезно не только изучать успешные и осуществленные решения, но и анализировать ошибочные шаги и недостатки отдельных или ряда процедур и практики реализации принятых актов.

В этой связи исследование попыток британских колониальных властей развить децентрализацию управления Британской Индией в XX веке отличается не только актуальностью, но и принципиальной новизной, так как до настоящего времени в научной литературе стран СНГ отсутствуют работы, даже косвенно затрагивающие названную проблематику. Цель настоящей статьи — не только рассмотреть деятельность англичан в названном направлении в начале XX века, но и проследить ее влияние на развитие государственных служб, и в первую очередь Индийской гражданской службы.

Отечественные источники по данной тематике отсутствуют, а в англоязычной научной литературе, особенно индийской и английской, вопросам децентрализации управления Индией как колониального, так и постколониального периодов уделяется серьезное внимание. Несколько неожиданным было встретить упоминание этой проблемы в научной литературе, посвященной не общим тенденциям администрирования в Британской Индии, а развитию Индийской гражданской службы. Дальнейшее

ознакомление с англоязычными источниками, касающимися децентрализации государственного управления, ярко проиллюстрировало довольно очевидное влияние процессов децентрализации на изменение и перераспределение структуры, функций, а также кадрового состава, оплаты и иных аспектов организации и деятельности государственных служб. Поэтому в индийской правовой литературе, описывающей развитие основного аппарата государственного управления — Индийской гражданской службы, — в большинстве случаев упоминаются мероприятия, направленные на децентрализацию управления во второй половине XIX—XX вв.

Более того, обсуждение проблемы децентрализации государственной службы среди ученых-юристов выходит на гораздо более высокие уровни. В английской научной литературе давно открыто обсуждается вопрос о необходимости децентрализации государственной службы для повышения эффективности управления составными частями Соединенного Королевства, что иногда приводит авторов к выводам о целесообразности изменения форм правления и государственного устройства Великобритании. Показательным примером этой точки зрения является опубликованная в 2003 г. монография авторского коллектива, посвященная децентрализации государственной службы и проблеме отхода Великобритании от унитарной модели государства в сторону «дифференцированной формы правления»¹.

В ранее опубликованных статьях уже отмечались основные авторы и работы, касавшиеся реформирования, в частности децентрализации, управления Британской Индией². Напомним, что к наиболее известным индийским исследователям подобной проблематики относятся: Шр. Махешвари, Н. Джаяпалан (Jayapalan), Г. Кумар, Л. П. Шукла, Света Мишра, Дж. С. Чхабра (G. S. Chhabra), а к источникам — многотомная «Комплексная история Индии»³ и многотомный сборник о работе комитетов и комиссий в Индии до обретения ею независимости⁴.

¹ Rhodes R. A. W., Carmichael P., McMillan J., Massey A. Decentralizing the civil service: from unitary state to differentiated polity in the United Kingdom. McGraw-Hill International, 2003.

² Например: Криворучко А. В. Мероприятия Великобритании по децентрализации управления Британской Индией в 1870—1909 годах // Форум права. 2014. № 4. С. 185—194.

³ Chopra P. N. A Comprehensive History of Modern India / P. N. Chopra, B. N. Puri, M. N. Das, A. C. Pradhan. New Delhi : Sterling Publishers Private Limited, 2003. Vol. 3.

⁴ Committees and Commissions in Pre-independence India, 1836—1947 / ed. by M. Anees Chishti. New Delhi : Mittal Publications, 2001. Vol. 4 : 1903—1912.

В предыдущей статье⁵ было показано, что 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 на 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 инфраструктуры, в первую очередь городской. В то же время, по оценкам практически всех исследователей, эти реформы были половинчаты, особенно при реализации провозглашенных принципов и даже норм законодательства.

На начало XX века в Британской Индии уже в течение почти 20 лет в системе и государственного, и финансового управления сохранялось положение, введенное реформой 1882 г. генерал-губернатора лорда Рипона.

Чтобы избавиться от недостатков пятилетнего периода между перерасчетами, предусмотренными схемой Рипона, генерал-губернатор Индии Джордж Натаниэл Кёрзон составил схему квазипостоянного характера, которая основывалась на трех принципах:

- 1) провинциям должны предоставить постоянный доступ к их доходам и расходам;
- 2) коэффициент доходов, назначенных провинциям, к их расходам должен быть примерно такой же, как коэффициент доходов центрального правительства к его расходам;
- 3) провинциальное ассигнование должно включать в себя чуть большую долю растущих доходов.

Согласно квазипостоянному расчету предусматривались три вида средств: выделяемые исключительно правительству Индии; выделяемые исключительно правительствам провинций; доходы, поделенные между ними.

Провинциальным правительствам гарантировались также единовременные субсидии от «центральных излишков». Кроме того, чтобы восполнить разрыв между доходами и расходами, провинциям было назначено фиксированное денежное ассигнование от земельных доходов. По вопросу помощи голодающим была достигнута договоренность с центральным правительством о резервировании некоторых сумм на случай непредвиденных обстоятельств. Ежегодно резервировалась сумма, примерно равная обязательству каждой провинции на случай голода, в кредит этой провинции, и этот накопленный резерв использовался при возникновении голода, что позволяло не затрагивать текущие средства провинции. Если этого было недостаточно для разрешения ситуации, то имперское и заинтересованное провинциальное правительство должны были оплатить избыточные расходы в равных долях⁶.

Недостаточные результаты административного и финансового реформирования, проводимого в Британской Индии, вызывали озабоченность правящих кругов Великобритании, поэтому 7 сентября 1907 года варрантом (Warrant) короля Великобритании и Ирландии и императора Индии Эдуарда VII за его личной подписью была назначена Королевская комиссия по децентрализации Индии⁷. Известный индийский специалист по вопросам развития индийской администрации и Индийской гражданской службы Шрирам Махешвари в своих работах называет иную дату — 12 сентября⁸, однако авторы приведенного издания под редакцией М. А. Чишти основываются на официальном издании 1909 года⁹. Председателем указанной Комиссии был назначен сэр Чарльз Эдвард Генри Хобхауз. Перед Комиссией ставилась задача — «изучить отношения ныне существующие для финансовой и административной целей, между Верховным правительством

⁵ Криворучко А. В. Мероприятия Великобритании ... С. 185—194.

⁶ Gopa Kumar K. Historical Evolution of Federal Finances in India // Federal Governance. 2012. Vol. 9. № 2. Pp. 31—32.

⁷ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 79.

⁸ Maheshwari S. R. The Evolution of Indian Administration. Agra : Lakshmi Narain Agarwal, 1970. P. 57.

Эту дату также подтверждает официальный сайт по подготовке к экзамену в государственные службы Республики Индии, но, судя по его содержанию, основным источником для авторов сайта были именно работы Шр. Махешвари (The Royal Commission upon Decentralization. January 20. 2012 // The UPSC Blog Civil Services Exam, UPSC etc. URL: <http://upscblog.com/2012/01/20/the-royal-commission-upon-decentralization/>).

⁹ His Majesty's Stationery Office/ London, 1909. 10 Vols (см.: Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 79).

и различными провинциальными правительствами Индии и между провинциальными правительствами и подчиненными им органами власти и сообщить, могут ли за счет мер децентрализации или других эти отношения быть упрощены и улучшены и система управления больше приспособлена для удовлетворения потребностей и содействия благосостоянию различных провинций... поставить исполнительную власть в тесный контакт с местной обстановкой»¹⁰.

Комиссия представила свой доклад в феврале 1909 года. Он подразделялся на три части, содержал 20 глав, разделенных на 873 пункта¹¹. Часть I была посвящена отношениям между правительством Индии и провинциальными правительствами, организации правительства Индии и его отношениям с министром по делам Индии, а также финансам, государственным работам, контролю над провинциальными правительствами в вопросах, относящихся к земельным доходам, и т.д. Часть II касалась главным образом отношений между провинциальными правительствами и их служащими, в частности: рекомендаций по формированию провинциальных правительств, департаментов доходов и финансовых комиссаров, комиссаров, коллекторов и других подчиненных служб и служащих. Часть III была посвящена сельской организации и местным органам самоуправления, сельским советам, муниципалитетам, а также содержала краткие выводы и рекомендации, 3 приложения (предписания Гражданской службы; кодекс государственных расчетов; предложения, внесенные местными правительствами)¹².

Шр. Махешвари отмечает, что, по мнению Комиссии, в пользу централизации говорили такие обстоятельства:

1. Естественная тенденция сильных секретариатов поглощать функции, более соответствующие подчиненным органам власти.
2. Повышение удобства, оперативности и объема почтово-телеграфных сообщений.
3. Распространение английского языка, рост сплоченности и национальных чувств среди

образованных классов в различных провинциях.

4. Материальное развитие страны, значительное улучшение средств связи как внутри самой Индии, так и с внешним миром, а также высокие стандарты, которым администрация Индии должна соответствовать.
5. Рост интереса британского парламента к деталям индийской администрации, который неизбежно имеет тенденцию к проверке деятельности провинциальных правительств и самого правительства Индии¹³.

С другой стороны, Комиссия привела и соображения в пользу децентрализации:

1. Неизбежный провал дальнейших попыток центрального правительства Индии осуществлять эффективное государственное управление огромным субконтинентом из единого штаба.
2. Фактически в различных провинциях проживают отличные друг от друга национальности с различными языками, традициями и интересами, зачастую находящиеся на разных уровнях развития.
3. Желание создать большее чувство ответственности у провинциальных и местных органов власти.
4. Важность укрепления управления и воспитания населения через большую заинтересованность последних в участии в государственных делах¹⁴.

В отчете констатировалось, что контроль правительства Индии над провинциальными правительствами осуществлялся в таких формах:

- 1) финансовыми правилами и ограничениями, в том числе теми, которые установлены ведомственными нормами;
- 2) через общие или конкретные проверки чисто административного характера, которые могут быть установлены законом или нормами, имеющими силу закона, или возникшими на практике;
- 3) предварительным изучением предложенного провинциального законодательства и утверждением актов, принятых в провинциальных законодательных органах;

¹⁰ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 79.

¹¹ Maheshwari S. R. Op. cit. P. 58.

¹² Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 79—80.

¹³ Maheshwari S. R. Op. cit. P. 61.

¹⁴ Maheshwari S. R. Op. cit. P. 61—62.

¹⁵ Maheshwari S. R. Op. cit. P. 62.

- 4) общими резолюциями по вопросам политики, которые выдаются в качестве руководства для правительств провинций. Они часто возникали из докладов комиссий или комитетов, назначаемых время от времени правительством Индии для изучения работы департаментов, которыми в первую очередь были обеспокоены провинциальные правительства;
- 5) инструкциями отдельным провинциальным правительствам по вопросам, которые могли бы привлечь внимание правительства Индии в связи с докладами ведомственных управлений, которые ему периодически подаются, или дел, связанных с управлением на местном уровне;
- 6) мерами, принятыми по вопросам, поднятыми имперскими ревизорами;
- 7) в связи с жалобами, которые подавали лица, недовольные действиями или распоряжениями провинциальных правительств¹⁵.

Провинциальные правительства, за исключением Бомбея, в целом были довольны сложившейся системой, но все считали, что правительство Индии чрезмерно вмешивается в детали. В связи с этим Комиссия сделала следующее существенное замечание: «...Мы придерживаемся мнения, что как в правительстве Индии, так и в провинциальных правительствах еще слишком доминируют соображения административной эффективности. Мы считаем, что они уделили слишком мало внимания важности развития сильного чувства ответственности среди их подчиненных агентов и приданию достаточного веса местным традициям и обычаям. По нашему мнению, бремя работы могло бы быть существенно уменьшено, если бы индийское правительство воздержалось от вмешательства в излишние детали в действиях подчиненных ему органов власти, вмешательства, которое в значительной степени приводит в каждом из органов власти в Индии к необходимости выполнения работы, уже сделанной на низшей ступени. Будущая политика должна быть направлена на стабильное увеличение сфер подробного управления, вверенных провинциальным правительствам и подчиненным им органам власти, и признание того, что они определенно должны распо-

лагать возрастающей долей обычной работы правительства»¹⁶.

Обеспокоенность увеличением числа учреждений секретариата отражалась в отчете таким образом: «Мы бы также хотели обратить внимание на постепенное увеличение учреждений секретариата в Индии. <...> Это увеличение учреждений отражает увеличение работы, несомненно, является в некоторой степени неизбежным, материальное, интеллектуальное и политическое продвижение страны поднимает новые вопросы или призывает к рассмотрению старых и требует разработки и специализации в различных ветвях государственной службы; в то же время существует растущая тенденция со стороны всех пострадавших от действий правительственных служащих обращаться в открытый для них высший исполнительный трибунал. <...> Имеет место очевидная тенденция со стороны секретариатов вмешиваться в неважные детали действий подчиненных им органов власти»¹⁷. Показательно, что этот чрезмерный контроль не уменьшился даже во время работы Комиссии.

В связи с широко распространенным нарушением правительством порядка пребывания в должности кадров секретариата, Комиссия подчеркнула: «Мы получили доказательства относительно тенденции удерживать чиновника, который показал себя полезным в работе секретариата в такого рода функциях, вследствие чего секретариаты находятся в недостаточном контакте с трудностями местных чиновников и потребностями округов, а также имеют тенденцию к развитию бумажного правительства (*paper government*), отмеченного нежелательным единообразием и жесткостью. <...> Кажется ясным, однако, что должны быть приняты меры для защиты чиновника, каким бы полезным он ни был в этой сфере, от затраты “слишком большого объема его времени в секретариате или в штаб-квартире службы”»¹⁸. В то же время она позитивно оценила постоянную ротацию чиновников между правительством Индии и местными правительствами, что, по ее мнению, укомплектовывает высокие должности в секретариате правительства Индии людьми, хорошо знакомыми с положением дел в провинциях.

¹⁶ Цит. по: *Maheshwari S. R.* Op. cit. P. 63.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же. P. 64.

Четко формулировалось стремление к расширению сферы провинциального управления и увеличению роли местных правительственных учреждений: «Наиболее желательно образовать и развивать сельские панчаиты для управления некоторыми местными делами в деревнях. Эта система должна, однако, разрабатываться постепенно и осторожно. Признанный староста села должен по должности быть председателем панчаита; другие члены должны быть набраны с помощью системы неформальных выборов жителей деревни. Панчаит должен быть небольшим органом, состоящим примерно из 5 членов, и только в исключительных обстоятельствах разные деревни следует объединять в один панчаит»¹⁹. Стоит также отметить, что Комиссия предусмотрела создание органа на подрайонном (sub-district) уровне, то есть на уровне тахсил (tahsil) или талука (taluka). Предложенные подрайонные советы-управы²⁰ (board) предвосхитили современные кшетра самити (kshetra samiti) или панчаит самити (panchayat samiti)²¹. «Мы считаем, что подрайонные советы должны быть созданы повсеместно и что они должны быть основными органами сельских администраций»²². Обычно подрайонные советы должны были создаваться для каждого талука или тахсила, но там, где субдивизионные советы уже работали удовлетворительно, эти субдивизионы могут оставаться в прежней юрисдикции. «Мы, однако, не предлагаем отменить районные советы или сделать их обычными совещаниями делегатов от подрайонных советов для урегулирования вопросов, представляющих общий интерес. С другой стороны, мы также не стремимся поставить подрайонные советы полностью под контроль районных советов. Мы предлагаем схему, по которой подрайонные советы будут иметь собственные независимые ресурсы, отдельные сферы обязанностей и большую ответственность в их границах; в то время как районные советы, кроме выполне-

ния определенных прямых функций, для которых они, кажется, специально предназначены, будут обладать координирующими и финансовыми полномочиями в отношении района как целого»²³.

Относительно общих отношений провинциальных правительств с правительством Индии отчет рекомендовал, чтобы провинциальные правительства были во всех отношениях объектами общего контроля со стороны правительства Индии, а их функции и полномочия могли изменяться центральным правительством или государственным секретарем. Будущая политика должна быть направлена на расширение сфер детального управления, возложенного на провинциальные правительства и подчиненные им органы власти²⁴.

Высказывалось удовлетворение существующими финансовыми отношениями между правительством Индии и местными правительствами и предлагалось:

- 1) если фиксированные ассигнования в любую провинцию станут чрезмерно большими, они должны быть заменены, как только позволяют обстоятельства, на долю от растущих доходов;
- 2) если доходы провинциальных правительств потребуют общего увеличения, оно может быть обеспечено путем постепенной «провинциализации» (передачи провинциям) определенных глав доходов, которые в настоящее время являются разделенными²⁵;
- 3) в отношении тех служб, за которые они платят полностью или частично, провинциальные правительства должны получить полномочия, недавно предоставленные правительству Индии по созданию должностей и изменению их вознаграждения; предоставлению офиса, дома, транспорта или фиксированных надбавок за поездки; принятию надбавки незначительным учреждениям до предельного размера 50 000 рупий в год; и делегирование и временные назна-

¹⁹ Цит. по: Maheshwari S. R. Op. cit. P. 64.

²⁰ Далее — совет (прим. авт.).

²¹ Подробнее см.: Siuli Sarkar. Public Administration in India. New Delhi : PHI Learning Private Limited, 2009. P. 178—180.

²² Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 94.

²³ Цит. по: Maheshwari S. R. Op. cit. P. 64—65.

²⁴ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 80.

²⁵ Имеются в виду статьи доходов, разделенные между центральным и провинциальными правительствами (прим. авт.).

чения». Комиссия предложила дальнейшее расширение полномочий правительства Индии и провинциальных правительств в отношении создания новых назначений и повышения жалования²⁶;

- 4) в отношении Провинциальной и Подчиненной²⁷ служб должно быть покончено с ограничением прав местных властей на создание или отмену должностей, классов или рангов служащих, уменьшение вознаграждения, а также назначение, отмену или уменьшение заработной платы;
- 5) однородность заработной платы излишня в отношении Провинциальной и Подчиненной служб одинакового характера, но работающих в подчинении разных местных властей; а правила для набора сотрудников провинциальных служб не требуют утверждения правительства Индии.

Если провинциальные законодательные советы получают фактический контроль над провинциальными финансами, было бы необходимо в дальнейшем:

- 1) предоставить провинциям более определенные источники доходов и большие полномочия в отношении их бюджетов;
- 2) разрешить провинциальным правительствам налагать специальное провинциальное налогообложение, при условии предварительного одобрения правительства Индии или государственного секретаря;
- 3) предоставить им большую свободу в отношении назначений в Провинциальную и Подчиненную службы;
- 4) поднять существующий предел выше 50 000 рупий в случае незначительных учреждений и ограничиться пристальным вниманием к предложениям в отношении финансовых вопросов таких учреждений.

Рекомендовалось тщательно пересмотреть Положения о гражданской службе в соответствии со следующими принципами:

- 1) сократить количество жестких и сложных правил, особенно относящихся к переезду,

надбавкам за поездки и «иностранным услугам»;

- 2) в отношении своих служащих провинциальные правительства должны иметь, как правило, такие же полномочия смягчать обычные правила в специальных случаях, как этим пользуется правительство Индии;
- 3) провинциальным правительствам должно быть разрешено делегировать Департаменту доходов, главам провинциальных департаментов и комиссарам — в отношении должностных лиц, назначенных или служащих в их подчинении, — большие полномочия, возложенные на них²⁸;
- 4) Кодекс государственных расчетов (Civil Account Code²⁹) излишне детализирован, и его следует пересмотреть так, чтобы ограничить его процедурные правила необходимыми с точки зрения имперских финансов³⁰;
- 5) счетные правила, процедуры и требования аудита должны быть проще, если расходы понесены местными органами, чем в случае прямых правительственных затрат;
- 6) детальный контроль, осуществляемый до сих пор правительством Индии над акцизными администрациями в провинциях, должен быть существенно уменьшен;
- 7) в отношении полиции контроль правительства Индии, кроме того, что возложен на него финансовыми правилами, должен быть ограничен установлением общих принципов и направлений политики. Не следует осуществлять никакого специального контроля над «провинциальными» и «подчиненными» полицейскими учреждениями в провинциях. Любое существенное изменение в полицейском законодательстве должно быть осуществлено путем принятия провинциального законодательства.

Желая сохранить Индийскую медицинскую службу как имперскую и, по существу, военную организацию, Комиссия полагала, что провинциальным правительствам следует увеличить

²⁶ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 81.

²⁷ О Провинциальной и Подчиненной гражданской службе см.: Криворучко А. В. Набор и обучение служащих Индийской гражданской службы во второй половине XIX века // Форум права. 2013. № 4. С. 188—203.

²⁸ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 81—82.

²⁹ Примером может служить шестое исправленное 30 апреля 1899 г. издание второго тома Кодекса (см.: Civil Account Code Volume II. Calcutta : Office of Superintendent of Government Printing, India, 1899).

³⁰ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 82.

контроль над наделенными должностными полномочиями медицинскими служащими, которые выполняют гражданскую работу в провинциях. В частности, правительства должны иметь возможность подбирать руководителей своих медицинских и санитарных департаментов.

Особо было подчеркнуто, что имперские генеральные инспектора должны быть ограничены главным образом выполнением технических функций, инспекций и предоставлением советов и информации, во избежание опасности узурпации ими любого административного контроля в отношении провинциальных департаментов.

Даже наиболее скрупулезные индийские ученые обычно ограничиваются приведением указанных выше рекомендаций и краткой их оценкой либо указанием на некоторые практические последствия. Однако в отчете содержался еще ряд достаточно важных предложений.

Так, Комиссия указала на необходимость децентрализации в отношении Департамента общественных работ и настаивала на следующих принципиальных положениях:

- а) местным правительствам и правительству Индии разрешить утверждать оценки для индивидуальных работ до суммы двадцати лакхов³¹;
- б) правительства других крупных провинций должны иметь такое же право утверждать строительные сметы для имперских работ, каким сейчас пользуются Мадрас и Бомбей;
- в) местным правительствам должно быть разрешено по их усмотрению делегировать своим служащим полномочия профессионального санкционирования в отношении общественных работ;
- г) они должны иметь большую свободу в вопросе строительства домов для своих служащих;
- д) правительства крупных провинций должны получить право (как это сейчас в Мадрасе и Бомбее) назначать своих начальника и главного инженера Инженерной службы;
- е) местные правительства не должны ограничиваться каким-либо образом в отношении персонала своих «провинциальных» или «подчиненных» департаментов общественных работ;

ж) с возможными исключениями в отношении железных дорог бухгалтерские сотрудники Департамента общественных работ должны подчиняться Департаменту финансов правительства Индии;

- з) Кодекс общественных работ должен быть существенно упрощен, а его содержание ограничено положениями, необходимыми для общего применения в интересах имперских финансов и контроля.

В отчете серьезное внимание уделялось земельному доходу, в связи с которым подчеркивалось, что в вопросах расчетов все крупные провинции должны иметь те же полномочия, которыми обладают правительства Мадраса и Бомбея. Общие принципы обложения земельного дохода должны быть закреплены в провинциальном законодательстве.

Земельный налог и все другие вопросы, правила которых законодательство позволяет создавать провинциальному правительству, должны быть предметом только общего контроля со стороны правительства Индии, а не его предварительной санкции.

Комиссия предлагала внести в законодательство общие принципы, касающиеся отчуждения правительственной земли и прав, связанных с этим, которые давали бы более ясную позицию и больше свободы местным правительствам.

Особое значение придавалось необходимости дальнейшей децентрализации в отношении лесной администрации, для чего предлагалось:

- 1) генеральный инспектор лесов должен перестать быть фактическим заместителем министра в правительстве Индии, а должен стать просто консультирующим и инспектирующим служащим;
- 2) правительства всех крупных провинций, которые имеют значительный лесной персонал, должны иметь возможность назначать своих собственных хранителей (и старших хранителей (Chief Conservators), где они есть), как это делается в Мадрасе и Бомбее;
- 3) определенные ограничения, в настоящее время наложенные на местные правительства лесными законами, должны быть уменьшены, и любое будущее важное изменение лесного законодательства должно быть принято провинциальными законодательными советами;

³¹ Лакх (lakh) — 100 тыс. рупий.

4) Индийский лесной кодекс следует сохранить, но он должен содержать только вопросы, существенные для имперского контроля³².

В главе отчета «Законодательство, апелляции, отчеты и рапорты» выражалось мнение Комиссии, что:

- а) для реализации ее предложений следовало внести изменения в законодательство, и наиболее удобным и логичным завершением могло стать принятие общего закона о делегировании, который разрешит передачу исполнительных функций нижестоящему органу управления путем уведомления правительства;
- б) это создаст условия и гарантии, которые будут защищать вышеуказанную процедуру делегирования (части полномочий) от каких-либо существенных посягательств на прерогативы легислатур. Сотрудники «имперских» служб должны сохранить право обжалования распоряжений провинциального правительства, которые влияют на них пагубно. В качестве средства уменьшения отчетов и рапортов предлагалось использовать опыт администрации лорда Кёрзона, т.е. каждые 5 лет направлять запрос, аналогичный предыдущему. Также указывалось, что провинциальные административные кодексы и руководства слишком длинные и их следует сократить³³.

Предложения Комиссии о создании советов при губернаторах провинций из главы «Об устройстве провинциальных правительств»³⁴ легли в основу известной реформы Морли — Минто. В отдельной главе содержались предложения по преобразованию Департамента доходов (Board of Revenue) и финансовых комиссаров³⁵.

Даже в таких классических работах индийских ученых, подробно прослеживающих развитие Индийской гражданской службы, как неоднократно цитируемая здесь монография Шр. Махешвари, вообще не упоминается о рекомендациях Королевской комиссии в отно-

шении комиссаров и коллекторов, игравших важную роль в административной системе Британской Индии, хотя им были отведены специальные и достаточно большие главы отчета.

Комиссар (Divisional Commissioner) являлся высшим должностным лицом Индийской гражданской службы каждого дивизиона³⁶, в чьи обязанности входил контроль за доходами и развитием управления дивизиона, контроль за всеми департаментами (за исключением департаментов центрального правительства). Комиссия сочла «весьма важным» увеличить полномочия комиссаров³⁷ и отклонить предложения по их упразднению или превращению в простых консультирующих или инспектирующих служащих. Она особо настаивала на необходимости поручить им координацию работы различных специальных департаментов в пределах их дивизионов. Комиссар должен иметь полное право требовать любую информацию от служащих таких департаментов или получать ее самостоятельно в отношении любых предложенных значимых нововведений и остановить любое действие таких департаментов, которое он сочтет нежелательным. Предполагалось внести предложения: о координирующей роли комиссаров в отношении расходов на местные общественные работы, а также о предоставлении права голоса комиссарам и коллекторам в отношении среднего и университетского образования, обучения в технических школах; об увеличении финансовых полномочий комиссаров. Они должны иметь полномочия: назначать тахсилдаров и им подобных; назначать на должности младших гражданских служащих и заместителей коллекторов в пределах их дивизионов; облекать служащих судебными полномочиями. В вопросах, связанных с земельным доходом и общим управлением, комиссарам должны быть даны все полномочия, которые не могут быть безопасно переданы коллекторам и осуществление которых не считается существенной функцией служащих штаб-квартиры³⁸.

³² Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 84.

³³ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 85.

³⁴ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 86.

³⁵ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 86—87.

³⁶ Division — административно-территориальная единица Британской Индии, охватывавшая обычно 3—5 дистриктов (округов), количество которых могло варьироваться в зависимости от провинции.

³⁷ О должности комиссара подробнее см.: Криворучко А. В. Набор и обучение служащих. С. 191—192, 197.

³⁸ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 87.

Предлагалось общее одобрение системы провинциальных конференций, аналогичных принятым в Бенгалии, которые могли бы состоять из:

- а) комиссаров дивизионов;
- б) членов департамента доходов или финансового комиссара провинции (пока те еще существуют), министров правительства (Secretaries of Government) и некоторых глав провинциальных департаментов.

Для обсуждения отдельных вопросов следовало приглашать и частных лиц. Комиссары во всех провинциях должны также встречаться сами для обсуждения важных вопросов и иметь возможность вносить в правительство совместные предложения по вопросам политики и процедуры. Провинциальные конференции следует дополнить аналогично образованными конференциями в каждом дивизионе³⁹.

Коллектор (District Collector) — должностное лицо Индийской гражданской службы, возглавлявшее административное и финансовое управление индийским дистриктом (районом), осуществляло и другие функции. Отчет рекомендовал увеличить полномочия и упрочить положение коллектора: он должен быть признан главой дистрикта по всем административным вопросам и ему должно быть предоставлено право запрашивать информацию от служащих отдельных департаментов и получать такую информацию по важным вопросам самостоятельно.

Он должен иметь весомый голос в отношении распределения поливной воды, расходов на провинциальные дороги и по другим вопросам, связанным с Департаментом общественных работ; но его отношения со служащими таких департаментов по подобным вопросам должны определяться местными правительствами. Его настоящее положение в отношении полицейских вопросов ни в коем случае не должно быть ослаблено⁴⁰.

Во всех вопросах, затрагивающих людей, окружные лесные служащие должны рассматриваться как помощники коллектора; незначительные лесные земли и пастбища могут быть переданы под контроль властей, отвечающих за земельный доход.

Комиссия считала, что ее рекомендации по вопросам, связанным с земельным доходом и общим администрированием, должны получить всеобщее применение, такое развитие субдивизионной системы будет превращать коллектора главным образом в надзирающий, контролирующий и апелляционный орган по отношению к обычной районной администрации. Освобождение коллекторов от детальной работы позволит передать им ряд полномочий из компетенции комиссаров. Коллектор должен иметь полное право принимать решения по вопросам своей компетенции, в частности быть окончательной инстанцией по вопросам, затрагивающим сельских служащих; но существуют вопросы, финансовые и другие, по которым ему не может быть предоставлена свобода действий, но такие сферы должны быть ограничены, насколько это возможно. Кроме того, будут подготовлены предложения по увеличению финансовых полномочий коллекторов, в том числе для улучшения их офисов.

Районные учреждения, имеющие дело с регистрацией земли или работой, связанной с внешней оценкой расчета специального земельного дохода, должны подчиняться коллектору, а основные результаты схем расчета земельного дохода должны через него предоставляться на рассмотрение служащему по контролю расчетов (Settlement Officer)⁴¹.

Считая, что в Британской Индии должна применяться универсальная внутривизионная («субдивизионная») система, Комиссия назвала отдельную главу отчета «Субдивизионные и другие подчиненные служащие дистрикта». По этой системе коллектор становился служащим первой инстанции, «имеющим в своем «субдивизионном» подчинении тахсилдаров, имеющих дело с вопросами дохода, которыми они не могли распоряжаться, или с рассмотрением апелляций на них. Кроме отдельных трудностей в децентрализованной работе, затрагивающей реализацию земельного дохода в двух Бенгалиях, общая презумпция должна быть, что субдивизионный служащий компетентен решать вопросы (предмет обжалования коллектору), с которыми тахсилдар не может иметь дело, но мы указываем исключения, которые должны касаться такого общего

³⁹ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 88.

⁴⁰ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 88.

⁴¹ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 89.

утверждения»⁴². Далее отчет перечислял «внутридивизионных служащих», начиная с комиссаров, но больше с коллекторов и до низшего уровня, включая тахсилдаров, их заместителей и сельских служащих, с довольно большим перечнем их обязанностей⁴³. Эта глава включает важные подразделы: «Приостановление или освобождение от земельного налога, сельскохозяйственных кредитов, приобретение земли для общественных нужд и управление судами по делам об опеке»; «Методика назначения комиссаров и коллекторов и высших должностных лиц других департаментов/ Знание местных языков/ Туризм и укрепление связи с людьми»⁴⁴, «Апелляции»⁴⁵. В ней же содержится подраздел «Сельская организация», где и идет речь о сельских панчаятах⁴⁶.

Отдельная глава «Сельский совет» (Rural Board) — об организации советов-правлений в сельской местности, начиная с дистрикта, затем талука и тахсил и ниже, о роли местных правительств и чиновников, в том числе комиссаров и коллекторов, в отношении них⁴⁷.

В главе «Муниципалитеты» выражалось видение Комиссией органов городского самоуправления как «городских панчаятов», причем оговаривалось, что не следует расширять полномочия муниципалитетов. Они должны заниматься в первую очередь начальным и, по их желанию, средним образованием в народных школах, а средним и высшим образованием, госпиталями и т.д. будет заниматься правительство⁴⁸.

В какой же мере выводы Королевской комиссии по децентрализации Индии были реализованы на практике?

Индийский исследователь У. Б. Синх, изучавший тенденции децентрализации и демократизации на уровне местного управления и само-

управления в США, Великобритании, Франции, Российской Федерации, Индии и др., отмечает, что Королевская комиссия по децентрализации расширила принципы, сформулированные в «резолуции Рипона», и признала важность самоуправления в условиях Индии. Ее отчет привел к реформам Морли — Минто 1909 г., «которые привели к расширению выборного процесса в структуре местного самоуправления Индии». Комиссия усматривала, что местное самоуправление должно начинаться с сельского уровня, а не с уровня дистрикта. И именно ее рекомендации признали важность деревенских панчаятов⁴⁹.

Другой индийский автор, Г. Кумар, указывает, что, учтя аргументы Королевской комиссии, правительство Индии внесло определенные поправки в новые расчеты на 1911—1912 годы. Усилия правительства были направлены на превращение фиксированных ассигнований в полностью «провинциализированные» (переданные провинциям) доходы от глав (статей доходов), которые затем были разделены. Расчет на 1911 год полностью «провинциализировал» доходы и расходы, связанные с лесами. В отношении акцизов и земельного налога распределение между провинциями разнилось. Так, акциз полностью оставляли Бомбею, но Центральным и Соединенным провинциям оставляли только три четверти акцизов; Пенджабу оставляли половину земельного налога, а Бирме⁵⁰ — 5/8. Соответственно, денежные отчисления провинциям были снижены соразмерно с увеличением доходов от вышеуказанных изменений. В то же время просьбы провинций о предоставлении полномочий самостоятельно брать займы и устанавливать налоги не были одобрены центральным правительством⁵¹.

⁴² Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 89—90.

⁴³ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 90—91.

⁴⁴ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 91—92.

⁴⁵ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 93.

⁴⁶ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 93—94.

⁴⁷ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 94—98.

⁴⁸ Committees and Commissions in Pre-independence India. P. 98—100.

⁴⁹ Singh U. B. Decentralized Democratic Governance in New Millennium // Local Government in the USA, UK, France, Japan, Russia and India. New Delhi: Concept Publishing Company, 2009. P. 272.

⁵⁰ До 1937 г. Бирма была провинцией Британской Индии (см.: URL: http://en.wikipedia.org/wiki/British_rule_in_Burma).

⁵¹ Gopa Kumar K. 2012, Op. cit. P. 32.

⁵² Shukla L. P. A History of Village Panchayats in India. Nasik, 1970. P. 53—54.

Изучающий историю развития и роль панчаятов индийский ученый Л. П. Шукла дает свою трактовку отчета Комиссии по децентрализации и его реализации. Он отмечает, что в 1915 году правительство Индии изучило историю и достижения местного самоуправления и пришло к выводу, что в целом органы самоуправления соответствуют предъявляемым требованиям, но существует достаточно возможностей для расширения и совершенствования, и указало направления, по которым развитие было возможно и желательно. При этом оно в основном опиралось на рекомендации Королевской комиссии по децентрализации Индии. Предусматривалось, что правительство Индии должно заложить общие либеральные принципы для руководства провинциальными правительствами и не должно «оставлять так много на усмотрение последнего». Комиссия рекомендовала развивать сельские панчаяты с определенными административными полномочиями, юрисдикцией в мелких гражданских и уголовных делах, финансируемыми за счет части земельного налога, особыми денежными поступлениями от крупного рогатого скота (village cattle pounds) и рынков, и небольшого сбора по гражданским искам. Правительство Индии выразило свою готовность в случае необходимости разрешить местным органам управления вводить определенные налоги. Однако на практике во многих частях Индии возникали огромные трудности⁵².

Согласно многотомной «Комплексной истории Индии» в 1909 г. Королевская комиссия по децентрализации Индии дала важные рекомендации, а именно: необходимо развивать сельские панчаяты и наделить их большими полномочиями, такими как разрешение мелких гражданских и уголовных дел, несение расходов на вывоз деревенского мусора и мелкие сельские работы, управление сельскими школами. Предусматривалось обеспечить соответствующие источники дохода панчаятов. Комиссия также предложила ограничение вмешательства чиновников дистриктов в дела панчаятов, формирование местных органов для составных частей дистриктов, в частности для талук (talukas) и тахсиллов (tahsils), снятие существующих ограничений полномочий муниципалитетов в сфере налогообложения, управления начальными школами и средними

народными школами муниципалитетов. Выработать общие для всех провинций подходы было трудно в связи с «неадекватностью» местных доходов и трудностью взимания дополнительных налогов, тем не менее 16 мая 1918 года правительство Индии приняло резолюцию о местном самоуправлении. Поддерживая предложения Королевской комиссии, резолюция стремилась сделать местные органы более представительными и снять ненужный чиновничий контроль над ними; дать местным органам большую свободу в вопросах налогообложения, бюджета и санкционирования работ; развивать «корпоративную жизнь» деревень через панчаяты⁵³.

Очень интересный пример практической реализации выводов отчета 1909 г. приводит индийский ученый С. Датта. В 1919 г. был введен в действие Закон о сельском самоуправлении Бенгалии, принятый на основе рекомендаций Королевской комиссии по децентрализации, который предоставил возможность создавать союзы из группы деревень. Каждый союзный комитет должен был иметь выборный орган, известный как правление союза (union board), с президентом и вице-президентом, избираемыми членами «правления». Срок полномочий членов «правления» составлял четыре года. «Правления» должны были выполнять достаточно разнообразные функции, в частности: обеспечение надлежащих санитарных условий, охрана природы, водоснабжение, ремонт дорог и канализации, и регулирующие функции, такие как контроль строительства зданий; а также некоторые функции, связанные с местным развитием, например курирование кустарной промышленности и создание начальных школ и библиотек. Кроме того, им поручался контроль над сельской полицией. Таким образом, с 1919 г. в Бенгалии существовало два вида местного самоуправления — «союзные правления» как низший уровень и районные советы как более высокий. Каждый из этих уровней имел особый «корпоративный статус» и отдельный, четко очерченный круг своих функций и обязанностей, но между этими двумя органами отсутствовала органичная связь. «Правления союзов» продолжали функционировать в последующие примерно четыре десятилетия и за это время создали настолько устойчивое влияние, что дальнейшее

⁵³ Chopra P. N. Op. cit. P. 179—180.

развитие путем введения демократической децентрализации не смогло изменить некоторые традиции, созданные ими. Тем не менее заминдары и экономически могущественная группа людей доминировали в «правлениях»⁵⁴.

Следует обратить внимание, что приведенные оценки деятельности Королевской комиссии по децентрализации Индии явно упускают из виду вклад Комиссии в развитие Индийской гражданской службы, а также ряда других основных государственных («имперских») служб, таких как лесная, медицинская. В частности, ее выводы повлияли на: систему оплаты труда, присвоение классов и рангов служащим Провинциальной и Подчиненной гражданских служб (наиболее загруженной части Индийской гражданской службы), оплату им переездов на новое место службы и других затрат; расширение возможностей в первую очередь провинциальных правительств по формированию кадрового состава, условий труда и стимулирования вышеуказанных служащих; провинциальные правительства получали возможность самостоятельно назначать руководителей медицинской и санитарной служб; четко определялось место и функции имперских генеральных инспекторов. Правительство Индии освобождалось от контроля над «провинциальными» и «подчиненными» полицейскими учреждениями в провинциях, а их статус и деятельность должны были регулироваться провинциальным полицейским законодательством.

Практические шаги, предпринятые по итогам работы Королевской комиссии по децентрализации, позволили индийским специалистам по ряду научных и практических направлений, в частности по административному праву и управлению, оценивавшим важность и плодотворность попыток административных реформ в Индии, включить ее в список важнейших комитетов/комиссий, назначенных в период 1853—1920 годах⁵⁵; а кандидаты на

поступление в государственные службы Республики Индия при сдаче конкурсного экзамена должны быть готовы осветить деятельность указанной Комиссии⁵⁶.

В то же время предложения Королевской комиссии по децентрализации и практика их реализации были лишь очередным, но далеко не последним шагом британских властей по созданию на огромной территории Британской Индии, состоящей из значительно различающихся частей, эффективной системы управления. Такая система, по их мнению, могла быть создана при достижении разумного соотношения властных и финансовых полномочий, с одной стороны, между правительством Индии и правительствами провинций, а с другой — между правительствами провинций и подчиненными им органами власти и самоуправления на уровне дистрикта и ниже, т.е. по всей вертикали системы государственного управления. Предложения Комиссии наглядно показывают, что в мероприятиях по совершенствованию системы управления достаточно важное место отводилось не только совершенствованию соотношения полномочий чиновников-управленцев разных уровней, но и учету их повседневных потребностей (жалование, различные доплаты и компенсации, жилье и т.д.). Все эти задачи и далее продолжали оставаться в повестке дня не только англичан, но и самих индийцев после обретения ими независимости.

Рассмотрение упомянутых проблем управления неожиданно дало материал, о котором не упоминают даже наиболее известные зарубежные исследования по истории колониального и постколониального права Индии: в Британской Индии в начале XX века, наряду с достаточно типичным для англосаксонской системы права законодательством, существовал ряд отраслевых кодексов, сильно напоминающих систему права Франции первой половины XIX века.

⁵⁴ Dutta S. Democratic Decentralisation and Grassroot Leadership in India. New Delhi : Mittal Publications, 2009. P. 16.

⁵⁵ Jayapalan N. Indian Administration : 2 vols. New Delhi : Atlantic Publishers & Distri, 2001. Vol. 1. P. 286.

⁵⁶ The Royal Commission upon Decentralization.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Криворучко А. В. Набор и обучение служащих Индийской гражданской службы во второй половине XIX века // Форум права. — 2013. — № 4.
2. Криворучко А. В. Мероприятия Великобритании по децентрализации управления Британской Индией в 1870—1909 годах // Форум права. — 2014. — № 4.
3. Bhattacharya S. The Financial Foundations of the British Raj: Ideas and Interests in the Reconstruction of Indian Public Finance 1858—1872. — New Delhi : Orient Longman Private Limited, 2005. — 384p.
4. Chopra P. N. A Comprehensive History of Modern India / P. N. Chopra (ed.), B. N. Puri, M. N. Das, A. C. Pradhan. — New Delhi : Sterling Publishers Private Limited, 2003. — Vol. 3. — 394 p.
5. Civil Account Code Volume II. — Calcutta : Office of Superintendent of Government Printing, India, 1899. — 595 p.
6. Committees and Commissions in Pre-independence India, 1836— 1947 / ed. by M. Anees Chishti — New Delhi : Mittal Publications, 2001. — Volume 4 : 1903—1912. — 269 p.
7. Dutta S. Democratic Decentralisation and Grassroot Leadership in India. — New Delhi : Mittal Publications, 2009. — 186 p.
8. Gopa Kuma, K. Historical Evolution of Federal Finances in India // Federal Governance. — 2012. — Vol. 9. — № 2. — Pp. 27—44.
9. Jayapalan N. Indian Administration : 2 vols. — New Delhi : Atlantic Publishers & Distri, 2001. — 668 p.
10. Maheshwari S. R. The Evolution of Indian Administration. — Agra : Lakshmi Narain Agarwal, 1970. — 325 p.
11. Overview of Rural Decentralization in India. — September 27, 2000. — Vol. 1. — 67 p.
12. Rhodes R. A. W., Carmichael P., McMillan J, Massey A. Decentralizing the civil service: from unitary state to differentiated polity in the United Kingdom. — McGraw-Hill International, 2003. — 191 p.
13. Shukla L. P. A History of Village Panchayats in India. — Nasik, 1970. — 152 p.
14. Singh U. B. Decentralized Democratic Governance in New Millennium: Local Government in the USA, UK, France, Japan, Russia and India. — New Delhi : Concept Publishing Company, 2009. — 401 p.
15. Siuli Sarkar. Public Administration in India. — New Delhi : PHI Learning Private Limited, 2009. — 400 p.
16. Travaraj M. J. K. Finances of Local Governments in India // Local Government. — New Delhi : The Indian Institute of Public Administration.

Материал поступил в редакцию 16 марта 2015 г.

GOVERNANCE DECENTRALIZATION OF BRITISH INDIA AND DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVICE IN THE BEGINNING OF THE 20TH CENTURY

KRIVORUCHKO Aleksandr Vladimirovich — PhD in Law, Associate Professor at the Yaroslav Mudryi National Law University
krivoruchko.a.v@gmail.com
61024, Ukraine, Pushkinskaya st., 77/79

Review. In the early twentieth century British colonial authorities continued their efforts to decentralize the governance and financial system of British India by providing greater administrative and financial authority to provincial governments, which required delineation of powers and the financing of the government of British India and the provincial governments. Governor-General of India, Lord Curzon tried to escape the disadvantages of the "Ripon scheme" and introduced a scheme of "quasi-permanent nature", based on three principles. The basic idea of the scheme was to raise the interest of the provinces to increasing of their income. The lack of success of the reforms led to the establishing by Edward VII in September 1907 of "Royal Commission on Decentralization of India", which was to examine the situation on the ground and then to make suggestions. In February 1909 the Commission submitted a report, which laid out the arguments both in favor of centralization of governance and in favor of decentralization. In order to enhance the decentralization they proposed measures for increasing of the powers of provincial governments and authorities subordinate to administrative units, governance of public services on a wide range of issues, primarily "provincial" and "subordinate" parts of the Indian Civil Service, the police, as well as medical, sanitation and so on. Particular emphasis was placed on the need to develop local government throughout India, particularly in rural areas. The most important role among them was assigned to panchayati. They envisaged the establish-

ment of self-government at the district level and at the lowest level - a village or a group of villages. Accordingly, the proposed redistribution of competences between different levels of government and self-government. To implement the changes, the commission recommended to redistribute sources of financing government bodies at each level and discussed specific taxes thoroughly enough. They also mentioned some situations when the income did not cover the costs of provinces, districts and villages. The report revealed the need for changes in the cost structure of different levels of authorities. The article suggests some measures for implementation of recommendations of the Commission, the assessment of its activities by a number of researchers and sources, and makes a brief conclusion.

Keywords: British India, colony governance, colony administration, decentralization of British India governance, delineation of powers between central and local authorities, public service; Indian Civil Service.

BIBLIOGRAPHY

1. Krivoruchko A. V. Recruitment and Training of Officers of the Indian Civil Service in the Second Half of the Nineteenth Century // Forum Prava, 2013, No. 4.
2. Krivoruchko A. V. The Great Britain Activity to Governance Decentralization of British India in 1870—1909 // Forum Prava. — 2014. — No. 4.
3. Bhattacharya S. The Financial Foundations of the British Raj: Ideas and Interests in the Reconstruction of Indian Public Finance 1858—1872. — New Delhi: Orient Longman Private Limited, 2005. — 384p.
4. Chopra P. N. A Comprehensive History of Modern India. Vol. 3 / P. N. Chopra (ed.), B. N. Puri, M. N. Das, A. C. Pradhan. — New Delhi : Sterling Publishers Private Limited, 2003. — 394 p.
5. Civil Account Code Volume II. — Calcutta: Office of Superintendent of Government Printing, India, 1899. — 595 p.
6. Committees and Commissions in Pre-independence India, 1836-1947: Volume 4: 1903—1912. — Edited by M. Anees Chishti — New Delhi: Mittal Publications, 2001. — 269 p.
7. Dutta S. Democratic Decentralisation and Grassroot Leadership in India, — Mittal Publications, New Delhi, 2009. — 186 p.
9. Gopa Kumar, K. 2012, “Historical Evolution of Federal Finances in India”, Federal Governance”, vol. 9 no. 2, pp. 27—44.
9. Jayapalan N. Indian Administration 2 vols / Jayapalan N. — New Delhi: Atlantic Publishers & Distri, 2001. — 668 p.
10. Maheshwari S. R. The Evolution of Indian Administration. — Agra: Lakshmi Narain Agarwal, 1970. — 325 p.
11. Overview of Rural Decentralization in India, Volume 1, September 27, 2000. — 67 p.
12. Rhodes, R. A. W., Carmichael, P., McMillan, J, Massey, A. Decentralizing the civil service: from unitary state to differentiated polity in the United Kingdom. — McGraw-Hill International, 2003. — 191 p.
13. Shukla L. P. A History of Village Panchayats in India. Nasik, 1970. — 152 p.
14. Singh U. B. Decentralized Democratic Governance in New Millennium: Local Government in the USA, UK, France, Japan, Russia and India. — New Delhi: Concept Publishing Company, 2009. — 401 p.
15. Siuli Sarkar Public Administration in India. — New Delhi: PHI Learning Private Limited, 2009. — 400 p.
16. Travaraj M. J. K. Finances of Local Governments in India // Local Government. — The Indian Institute of Public Administration, New Delhi.