

УДК 94(54)

## СТРУКТУРА ДИСТРИКТ-АДМИНИСТРАЦИИ В БРИТАНСКОЙ ИНДИИ В 1919–1939 ГГ.

*Наталевич С. И.*

*Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского,  
г. Симферополь, Российская Федерация  
E-mail: Sereganat1@yandex.ru*

Рассматривается система индийских дистрикт-административных органов в 1919–1939 гг. Данные административно-территориальные органы составляли основу колониальных провинций и представляли собой сложный бюрократический аппарат. Дистрикт-администрация состояла из огромного штата чиновников, подчиненных жесткой иерархии и строгой системе делопроизводства. С помощью данных элементов осуществлялось устойчивое британское присутствие в индийских регионах. Центральное место в данной системе занимали представители Индийской гражданской службы, находившиеся на руководящих должностях и осуществлявшие контроль на всех уровнях дистрикт-администрации. Большую часть штата профильных канцелярий составляли сотрудники Индийской провинциальной службы. Данная структура была полностью подконтрольна офицерам Индийской гражданской службы и осуществляла непосредственное управление на местах. Основное содержание работы представляет собой детальное описание структуры чиновничьего аппарата, сосредоточенного на различных уровнях окружной администрации. Дается оценка эффективности профильных учреждений. В статье раскрываются основные цели и задачи колониальной бюрократии в дистриктах. Выявлены наиболее явные проблемы гражданской администрации. Подробно освещены условия работы и система взаимоотношений чиновников индийского и европейского происхождения. Все эти составляющие оказывали непосредственное влияние на качество администрирования в Британской Индии.

**Ключевые слова:** Великобритания, Индия, Индийская гражданская служба, Провинциальная гражданская служба, дистрикт-офицер, дистрикт, чиновник, провинция.

Британская Индия (Raj) – одно из крупнейших колониальных образований, принадлежавших Великобритании, посредством которой колониальная империя проецировала свое влияние как на соседние страны, стремясь защитить Индию – один из основных источников дохода, так и расширить собственное влияние в Азии, периодически сталкиваясь с восточными интересами Российской империи [2, с. 853], а позднее и с СССР в регионе. В 1919 г. ее население составляло 238 млн. человек [12, р. 204]. Для эффективного управления индийской колонией на протяжении длительного времени разрабатывалось сложное административно-территориальное деление. Приблизительно две пятых от всей территории Индии – занимали 583 княжества, которые формально управлялись собственным чиновничьим аппаратом. Часть земель принадлежала племенным агентствам. Остальная территория делилась на 11 провинций (до 1935 г. к ним относилась Бирма) [5, р. 12]. Каждая провинция состояла из определенного количества дистриктов (кроме Северо-Западной пограничной провинции). Дистрикт (district) – основная административно-территориальная единица индийской провинции. Следует отметить, что созданная британскими колониальными властями

административная система была унаследована независимой Индией и с незначительными изменениями существует на данный момент. При этом в Отечественной историографии практически отсутствуют специализированные исследования, посвященные уровням дистрикт-администрации в Британской Индии. Освещение структуры районного руководства позволит более качественно осмыслить механизмы функционирования индийской администрации.

К началу Второй Мировой войны в Британской Индии насчитывалось 230 дистриктов [13, р. 108]. Размеры дистриктов могли колебаться в зависимости от провинции. Обширности территорий, различия климатических зон, а так же плотность населения обуславливали специфику административных систем. Примером могут служить Соединенные провинции (United Provinces), где численность населения могла возрастать в зависимости от местности. Так в северных районах Kumaon население могло насчитывать до 300 тыс. человек (в каждом дистрикте). При этом на юге провинции в дистрикте Горакхпур (Gorakhpur) население составляло до 3 млн. человек [7, с. 82]. В свою очередь дистрикт имел 3 уровня деления: субдивизия (subdivision); талук или таксил (taluk, taksil); деревня.

На территории дистриктов верховную власть осуществлял дистрикт-офицер (District Officer). Традиционно данные должности резервировались за офицерами Индийской гражданской службы (Indian Civil Service). Дистрикт-офицер подчинялся Комиссару (Commissioner), через которого осуществлялась связь с провинциальным руководством. Фактически половина штатного состава службы находилась на данных должностях. На 1919 г. из 1032 офицеров Индийской гражданской службы – 497 занимали посты в дистриктах, субдивизиях и комиссариатах (48 %). В 1938 г. из 1029 офицеров в дистриктах находились 545 человек (53 %) [11, р. 22]. Однако ввиду малочисленности Индийской гражданской службы, в некоторых провинциях должности дистрикт-офицеров могли временно занимать представители Провинциальной гражданской службы (Provincial Civil Service). Так по данным 1938 г.: в Бихаре (Bihar) из шестнадцати дистриктов – в трех временно были назначены офицеры Провинциальной службы; в Мадрасе (Madras) из двадцати трех – в четырех; в Бомбее из двадцати – семь [11, р. 23]. Индийская гражданская служба постепенно трансформировала единоличное управление. При этом в руках данной структуры сохранялось традиционное влияние, как на внутренние, так и на внешние факторы развития страны [12, р. 251].

Пост дистрикт-офицера объединял в себе следующие должности: главный коллектор (Collector); глава магистратского суда; руководитель администрации. В качестве главного коллектора дистрикт-офицер исполнял функции лица, ответственного за начисление и сбор земельного налога (Land revenue), налога с продаж, подоходного налога и акцизных сборов. Земельный налог являлся основным источником пополнения казны Индийского правительства. По данным 1936 г. общеиндийский сбор земельного налога составил 25 млн фунтов стерлингов. При этом средняя налоговая нагрузка в Мадрасе (самая богатая провинция – *С. Н.*) составила всего 27 пенсов [7, р. 47]. Следует ответить, что сбор налогов являлся лишь фискальной функцией коллектора. В его обязанности так же входили более широкие функции земельного администрирования. Коллектор был ответственен: за

контроль и сохранение государственной земли; контроль над продажами частных земельных владений; регистрацией собственности; регулирование отношений между землевладельцем и арендатором [8, р. 48]. Так же коллектор был обязан совершать постоянные инспекции талуков и сельских администраций. Н. Б. Бонарджи (N. B. Bonarjee) будучи дистрикт-офицером из Соединенных Провинций (United Provinces) указывал, что: «Работа дистрикт-офицера в качестве коллектора, стимулировало проникновение в структуру сельской жизни ... и предоставляла обширную информацию о сельскохозяйственных территориях» [14, р. 58]. Из вышеуказанного можно сделать вывод, что создание эффективной системы налогообложения зависело от представлений руководителя о регионе. Знание культурных особенностей, природных условий, знакомство с элитами и простым населением, составляли одну из главных причин постоянных инспекций в сельскую местность.

Должность главы магистратского суда в дистрикте, соответствовала званию магистрата 1-го класса. В его полномочия входило осуществление правосудия по большинству из 511-ти видов преступлений указанных в Индийском Уголовном кодексе (Indian Penal Code). К ним относились: массовые беспорядки, убийства, разбой, воровство, мошенничество, земельные разбирательства, бракоразводные процессы и др. [7, р. 61]. Магистрат был обязан: лично ознакомиться с каждым уголовным делом; предоставлять в письменном виде записи о вынесении приговора согласно Индийскому закону о доказательствах (Indian Evidence Act). Во время длительных инспекционных поездок по дистрикту офицер, продолжал исполнять судебные функции, производя обмен документацией через посыльных [8, р. 52]. Работа магистрата часто могла влиять на политическую обстановку. Так А. Хуссейн (A. Hussain) – офицер из Пенджаба (Punjab), указывает на то, что в период политических разбирательств в дистрикте, необходимо было придерживаться «золотой середины». «Если версия полиции неверна и политическая общественность пользуется преимуществом, то существует вероятность подрыва авторитета полиции ... с другой стороны, если полиция будет иметь слишком большую поддержку, то она может начать терроризировать общественность» [7, р. 63]. Охрана общественного порядка так же входила в перечень обязанностей магистрата. Однако его власть в некоторых районах могла быть ограничена ввиду малочисленности штата полицейских. Так же магистрат был ответственен за исполнение казней и содержание тюрем на территории дистрикта. Таким образом, дистрикт-офицер одновременно исполнял судебные и правоохранные функции. Эффективность работы обуславливала порядок и спокойствие в районе.

Многочисленные обязанности главы администрации, варьировались в зависимости от провинции. В период обязательных инспекций по сельской местности, дистрикт-офицер был обязан осматривать посеы и быть осведомленным о результатах сбора урожая. В надлежащем состоянии должна была находиться учетная документация непосредственных подчиненных, к примеру книги регистрации (headman books). Особое внимание уделялось попечительству школ и медицинских учреждений. Дж. Д. Шукла (J. D. Shukla) – дистрикт-офицер из Соединенных Провинций (United Provinces), указывал на то, что финансированию

экономического развития провинциальные власти уделяли ограниченное внимание. Их деятельности была направлена на обеспечение сбора земельного налога. При этом проделывалась базовая работа по созданию систем ирригации и налаживанию коммуникаций [14, р. 211]. Особого внимания заслуживал энтузиазм отдельных офицеров. В 1930-е гг. в Пенджабе происходило освоение пустующих земель. Ф. Л. Брэйн (F. L. Braune) внедрил новые фермерские методы, улучшил санитарную в домах крестьян, ввел обязательное начальное образования (в т.ч. и для женщин) в своем дистрикте. Его программа была переведена на пенджаби и опубликована. На основе данных публикаций в Бомбее и Бенгалии были созданы проекты сельскохозяйственного развития [7, р. 55].

Не менее важным аспектом в деятельности дистрикт-офицеров было создание стабильной политической обстановки на вверенных им территориях. После Первой Мировой войны в Индии возросло влияние национального движения. Британская администрация находилась под постоянным давлением. Баланс в противостоянии с националистами, требовал лояльности местного населения в отношении Великобритании. В качестве опоры британской администрации был выбран индийский средний класс, представители которого пользовались значительными привилегиями. Например В. Ф. Г. Ли Бейли (W. F. G. Le Beilly) знал всех важных персон своего дистрикта: земельных аристократов, врачей, инженеров, торговцев. Для данных людей была важна стабильная деятельность администрации. Знакомство с подобными людьми осуществлялось во время окружных инспекций, а так же в специально отведенное время для приемов местного населения в администрации (три раза в неделю). Таким образом, в обмен на привилегии местная элита могла предоставлять конфиденциальную информацию о ситуации в дистрикте [14, р. 90]. Всем дистрикт-офицерам были даны подробные инструкции на предмет работы с осведомителями. Все данные о качественных характеристиках визитеров заносились в специальные книги. В Соединенных провинциях это были – книги мулакватис (mulaqatis book). В Бомбее – книги заминдари (zamindari book). Данные записи относились к конфиденциальной документации. В них четко указывался род занятий осведомителя, степень его влияния в обществе, а так же область деятельности в которой его услуги могут быть полезны. Каждый офицер по прибытию на новую должность, был обязан изучить подобные книги. В случае предоставления ложных данных дистрикт-офицер имел право применять наказания: аннулировать лицензию на владение огнестрельным оружием, что могло привести к потере статуса земельных аристократов. В качестве поощрений дистрикт-администрация поддерживала монополию в бизнесе, закрывала глаза на тяжбы с арендаторами, продвигала по карьерной лестнице. Не менее интересный вид поощрения описывает А. Дж. В. Артур (A. J. V. Arthur) из Пенджаба. Один из его осведомителей – чиновник из Мурри (Murree) дистрикта предоставлял отличные данные о работе местной полиции и лесного ведомства. Второй клиент, будучи землевладельцем – мог злоупотреблять доверием. Третий – богатый армейский подрядчик был твердым сторонником правительства и отказался поддержать выступления националистов. За свои услуги первый стал рыцарем ордена Индийской Империи (КСИЕ), второй получил дворянство, третий награжден

орденом Британской Империи (МВЕ) [11, р. 37]. Влияние на ситуацию в некоторых провинциях могли оказывать крупные помещики. Так в Бихаре располагалось крупнейшее в Индии землевладение – Радж Дарбханга (Raj Darbhanga), которое находилось на территории шести дистриктов [6, р. 2]. Правитель данных территорий руководил местным дворянством и большинство местных заминдаров (zamindar) были его клиентами. В результате чего местная администрация старалась любой ценой поддерживать дружественные отношения с раджой. Подобная политика гарантировала высокий уровень лояльности в среде землевладельцев.

В некоторых дистриктах администрация могла располагаться в нескольких городах. Так в Ганджам дистрикт (Ganjam district, Madras) самым большим городом был Берхампур (Berhampur), где находился магистратский суд дистрикта и казначейство. При этом дистрикт-офицер постоянно находился в городе Чатрапур (Chatrapur), где располагался штаб коллектората, полиция и лесное ведомство [7, р. 28]. Подобное разделение могло быть связано с наличием крупных помещичьих землевладений вокруг Берхампура.

Особого внимания заслуживает заработная плата дистрикт-офицеров. В своем начальном виде она стартовала с 600 фунтов в год (400 фунтов для стажеров) и могла доходить в зависимости от выслуги лет и размеров дистрикта до 2000 фунтов. Каждый офицер перед отправкой в Индию заключал контракт, по которому обязывался прослужить не менее 25 лет. После контракта, сотрудники могли рассчитывать на пенсию (не менее 1000 фунтов в год) [6, р. 24]. В некоторых случаях офицеры заключали второй контракт на 10 лет, за что получали значительную надбавку к зарплате и пенсии. Однако следует указать, что многие чиновники европейского происхождения, поступившие на службу в 1930-е гг. были вынуждены выехать в Великобританию или перейти в другие колониальные службы после 1947 г. Большинство офицеров индийского происхождения перешли в высшие административные структуры независимой Индии и Пакистана.

Все офицеры Индийской гражданской службы имели установленные сроки пребывания на том или ином посту (кроме руководства провинций и центрального правительства в г. Дели). В среднем в период с 1919 по 1939 гг. каждый дистрикт офицер пребывал в должности от девяти до четырнадцати месяцев (в зависимости от провинции). Приблизительно один раз в пять лет – предполагался обязательный оплачиваемый отпуск на Родину, который мог длиться около года. Таким образом, одна пятая сотрудников службы ежегодно отсутствовала. Освободившиеся посты заполнялись за счет прибывших из отпусков и за счет рекрутирования новых офицеров. Таким образом, с помощью постоянных перемещений правительство заполняло образовавшийся вакуум власти. Тем самым исключался процесс «укоренения» на местах, что делало фактически невозможным создание коррупционных схем. Постоянное перемещение чиновников было одним из классических признаков британской колониальной администрации. Другой причиной быстрого перевода чиновника, могла быть некомпетентность. Стоит упомянуть о том, что большинство офицеров не имели профильной подготовки. Должность дистрикт-офицера требовала особых познаний во многих специальных областях. При этом подготовительная программа включала в себя лишь языковую

практику и изучения основных юридических норм. Большинство офицеров было вынуждено полагаться на собственный опыт и штат клерков. Служебные отношения могли выстраиваться в зависимости от индивидуальных качеств. Многие офицеры Индийской гражданской службы имели предвзятое отношение к своему вспомогательному персоналу. Достаточно частой практикой было перемещение не проявивших себя должным образом офицеров на судебную работу [5, р. 26]. Некоторые назначения могли быть получены в качестве наказания. Так М. Стюарт (M. Stuart) служивший в Бенгалии, был переведен в малярийные районы Кришангара (Krishangar) [6, с. 29]. В наиболее нестабильных дистриктах могли происходить постоянные смены руководства. Так по воспоминаниям С. Разы (Raza) служившего в Синде, дистрикт Ларкхана (Larkhana) считался проблемным и в нем проходила службу половина провинциального кабинета. В особых случаях следовало увольнение. Наиболее подробно изъяны сотрудииков Индийской гражданской службы были описаны Р. П. Норонхой (R. P. Noronha), который служил в Центральных провинциях, в сатирической работе «Сказка рассказанная идиотом» («A tale told by an idiot»). «Этот человек умел делать все трюки необходимые ленивому офицеру. Главной его целью было – не быть пойманным во время инспекции <...> ему удавалась списывать невыполненные отчеты и запросы на таксильдара. В суде он списывал дела по неявке, сославшись на отсутствие просителя дождавшись, когда тот выйдет в туалет. Его полевые инспекции производились без посещения полей, с помощью карты деревни и вызванного в кабинет патвари <...> Он мог бы неплохо справиться с управлением, и продвинутся по службе, если бы его не уволили» [9, с. 8].

Находясь во главе дистрикта, офицеры Индийской гражданской службы, обеспечивали постоянное британское присутствие в регионе. Однако достаточно широкие полномочия дистрикт-офицера не были повсеместными. Административным органам было поручено лишь удержание отдельных ветвей власти. Не входившие в компетенции коллектора или магистрата функции возлагались на филиалы профильных министерств или политические представительства.

Исполнение обязанностей дистрикт-офицера подразумевало огромный массив работы. Эти условия способствовали наличию в штаб-квартире целого штата вспомогательного персонала. В северных провинциях (Центральные провинции, Пенджаб, Бенгалия и др.) дистрикт-администрация была традиционно разделена на две части. Первая занималась обработкой документации по налогообложению на языке провинции. Вторая часть была англоязычной и отвечала за магистратскую и административную работу. В южных президенциях (Мадрас, Бомбей – С. Н.) единым языком делопроизводства был английский. Южные провинции были более консервативны и часто сохраняли порядки Ост-Индийской компании. Традиционно штаб-квартира дистрикт-офицера называлась – офис (kacheri) [8, р. 68]. Все служащие данного учреждения относились к Провинциальной гражданской службе (Provincial civil service). Данная организация была предназначена только для местного населения. На 1921 г. численность ее персонала насчитывала 1 млн. человек [5, р. 15] Контроль рекрутирования и дисциплинарных взысканий в

провинциальной службе осуществляла Государственная Комиссия по делам государственной службы (Public Service Commission) в Нью-Дели. С 1937 г. в каждой провинции была сформирована собственная комиссия по рекрутированию персонала. Назначение на должности производилось по коммунальному принципу. В каждой провинции имелись квоты на количество представителей тех или иных конфессий. Традиционно высокая терпимость к другим культурам и религиям, а также кастово-общинная замкнутость обусловили мобилизацию индийского населения под эгидой умеренных, ориентированных на постепенность, институциональную стабильность, переговоры и ненасилие националистических лозунгов [1, с. 250]. Многочисленные индуистские касты могли полностью вытеснить мусульман или сикхов. При этом британцы имели традиционное недоверие к индуистам, ввиду их симпатий к Индийскому Национальному Конгрессу. Следует указать, что Провинциальная служба имела второстепенный статус, а ее представители занимали более низкие посты, чем офицеры Индийской гражданской службы.

При дистрикт-офицере предполагалась штатная должность ассистента (Extra Assistant Collector). Чаще всего ее занимали представители Провинциальной гражданской службы. Полное название должности варьировалось в зависимости от провинции и ранга непосредственного начальника. В случае если дистрикт-офицер имел чин заместителя комиссара (Deputy Commissioner), то ассистент занимал должность экстра-ассистента комиссара (Extra Assistant Commissioner). Однако в отдельных случаях должность ассистента мог занимать молодой офицер Индийской гражданской службы, находящийся на стажировке. Необходимо отметить, что должность помощника дистрикт-офицера находилась на пересечении младших офицерских рангов Индийской гражданской службы и старших Провинциальной гражданской службы. Дж. Л. Вотсон (G. L. Watson) из Соединенных провинций подчеркивал обширность полномочия ассистента. В случае отсутствия начальника на рабочем месте, ассистент становился его заместителем и имел право подписывать документацию от своего имени [11, р. 27]. В отличие от офицеров Индийской гражданской службы, сотрудники провинциальной службы могли годами нести службу без повышений в одном и том же дистрикте.

Офис дистрикт администрации состоял из: главного клерка (nazir, superintendent), ассистента по юридическим делам (judicial assistant), ассистента по делам налогов (revenue assistant), штата хранителей записей (record keepers) и копировальщиков (copying clerks). Важнейшую роль в администрации выполнял главный клерк, который фактически руководил всем офисом, ввиду частого отсутствия дистрикт-офицера. Ассистент по делам налогов был ответственен за документацию по земельным вопросам и обеспечивал делопроизводство по сбору земельного налога (Land revenue). Данная деятельность была крайне важна и находилась на постоянном контроле коллектора. Так же в его обязанности мог входить перевод документации на английский язык. Ассистент по юридическим делам обеспечивал правомерность магистратской деятельности [7, р. 77].

Любые финансовые операции не могли производиться без наличия специализированного казначейства (Treasury office), которое ведало взиманием и

хранением поступающих средств. Штат офиса состоял из: главного клерка, платежного клерка (payment clerk), персонального бухгалтера (personal ledger clerk), специального клерка, специального счетовода (vernacular accountant), кассира, ассистента кассира, штамповщика, специалиста по проверке подлинности (money tester), штат копировальщиков. Специальный счетовод осуществлял перевод документации поступавшей из талуков, где применялись различные системы цифр. Штамповщик ставил печать об уплате государственной пошлины на ходатайствах и прошениях. В задачи специалиста по проверке подлинности входила проверка серебряных монет, которыми обычно выплачивался земельный налог (Land revenue). Клерки-копировальщики присутствовали практически в каждом учреждении Британской Индии. По словам главного клерка г. Аллахабада: «пишущие машинки, как и телефон, были далеки от всеобщего признания», ввиду чего большая часть документов писалась и копировалась вручную [14, p. 78].

Судебный офис состоял из: судебного клерка (peshkar, reader, camp clerk), суперинтенданта (revenue ahlmad), судебного секретаря (judicial ahlmad), копировальщиков (copying clerks), суб-регистратор, подносчик (bundle-lifter). Наиболее важное положение в магистратском суде занимал судебный клерк, в его обязанности входило ведение судебных записей на местных языках (часто урду или пенджаби) [3, p. 49]. При этом магистрат записывал лишь краткий обзор судебного процесса на английском. Судебный клерк часто ассистировал дистрикт-офицеру во время инспекционных поездок. Записи судебных заседаний обслуживали судебные секретари, копировальщики, суб-регистраторы. Подносчик отвечал за транспортировку документов из хранилища. Скопившиеся документы положено было заворачивать в хлопчатобумажную ткань, предотвращавшую повреждения, которые могли нанести мыши. Хранение записей производилось на специальных высоких полках, которые и должен был обслуживать подносчик. Ли Бейли (Le Veilly) из Пенджаба упоминает необычную должность клерка в магистратском суде – Destruction moharrir, который занимался изучением старых судебных дел (не имеющих апелляционных жалоб). Из дел изымались первые страницы (с данными о фигурантах), остальная часть утилизировалась. Destruction moharrir имел специальные нормы выработки и был обязан отправлять еженедельный отчет о своей деятельности к главе магистрата [7, p. 78].

При каждом офисе существовал целый штат посыльных (peons), дежурных (orderlies), сторожей, уборщиков, водносов (bhistis). Количество данных служащих, не было регламентировано и зависело от необходимости и возможностей администрации. Особое место вне штата занимали так называемые «подающие надежды» (hopefuls). Данные работники являлись кандидатами на должность клерка, сдав специальный экзамен. Ввиду ограниченности вакантных мест в администрации, данные люди присутствовали в офисе в качестве помощников, ожидая назначения. В каждом офисе содержался предусмотренный штатом – кот. Штатный бухгалтер (nazir) обязан был выделять сумму на содержание животного – ежемесячно. Подобная практика появилась ввиду того, что многие административные постройки были наводнены мышами и крысами [7, p. 86].

Интересно отметить, что средняя заработная плата квалифицированного клерка в 1930-е гг. составляла 40 рупий (3 фунта). После 15 лет службы чиновник мог получить надбавку по выслуге лет и получать 50 рупий (3 фунта и 15 шиллингов) [7, р. 87]. В то время как заработная плата учителя могла составлять около 26 рупий и выплачивалась с задержками. В межвоенный период, который характеризовался тотальной безработицей, должность чиновника местной администрации считалась престижной. Стабильная оплата привлекала выпускников университетов. Страх перед потерей работы обеспечивал абсолютную лояльность индийских служащих. Однако во многом стандарт образования часто оставался низким. Некоторую оценку качествам офисного персонала дает Р. С. Свонн (R. S. Swann) из Ориссы, указывая на различия в подготовке сотрудников на севере и юге провинции. Офицер уточняет, что в южных территориях, которые ранее находились в составе Мадрасской президенции, чиновники отличались более высокой компетентностью, чем их коллеги с севера. П. Д. Мартин (P. D. Martyn) из Бенгалии отмечал, что большинство клерков, которых он встречал, были плохо образованы. Подобную ситуацию офицер связывал с решающей ролью коммунальных квот в назначении на должности. Практически в каждой провинции было огромное количество предписаний и положений по ведению тех или иных видов работ, в большинстве провинций они объединялись в многотомные книги правил (rule books). Особой громоздкостью подобные правила отличались в Мадрасе и Бомбее [7, р. 71–73]. Тщательность прописанных правил, позволяла поддерживать огромную бюрократическую систему небольшому количеству дистрикт-офицеров. Низкоквалифицированный персонал существенно упрощал свою работу с помощью подробных инструкций, которые могли давать предписания по различным проблемам.

В среде местных чиновников были распространены случаи коррупции. Особенно ярко данная ситуация проявилась с началом Второй Мировой войны. В период дефицита товаров первой необходимости, осуществлялось нормирование. Имевшие доступ к распределению ресурсов администраторы, часто старались заработать. Непосредственные связи с черным рынком могли стоить чиновникам свободы. В межвоенный период многие провинциальные офицеры старались решить личные финансовые проблемы, используя свое положение. Распространенной практикой была продажа лицензий для частных предприятий. Недобросовестное инспектирование могло создавать значительные трудности. Так Дж. Д. Шукла (J. D. Shukla) из Соединенных провинций указывает, что во время его стажировки в дистрикте, коллектор Эктон (Acton) приказал ему проинспектировать аптеки на предмет распространения опиума. При этом офицер добавил, что стажеру не следует обращаться к пешкару. Причиной было то, что местный чиновник мог произвести инспекцию в своих целях [14, р. 94]. Продажа конфиденциальной информации так же была одной из причин недоверия к местным чиновникам. Часто осведомители могли работать на дистрикт-офицера, получая при этом некоторые выгоды. Однако нередкими были случаи информирования националистов, против которых была направлена вся политическая работа Индийской гражданской службы. Стоит упомянуть, что получение денежных взяток, для ускорения

бумажных процедур, было обыденной практикой. Для британских колониальных властей часто было свойственно «находиться в неведении», нежели бороться с негативными проявлениями и подрывать авторитет собственной администрации.

Не смотря на четкие инструкции и правила, следование им не всегда было четким. Многие провинциальные чиновники часто занимались «очковтирательством». Н. Б. Бонарджи (N. B. Bonarjee) ссылаясь на то, что косвенные методы могли давать более эффективный результат, чем слепое следование правилам. Так же он указывает, что в Индии – пунктуальность не была возведена в ранг добродетелей. Офицер приводит пример распорядка дня в провинциальной администрации: «Офисы открывались в десять часов утра – ежедневно. Однако получасовая задержка не являлась чем-то необычным. Большинство сотрудников являлись на рабочие места за несколько минут до прихода дистрикт-офицера. Так же перед началом работы мог пройти еще целый час, который тратился на создание видимости бумажного порядка» [3, p. 79].

Таким образом, Индийские дистрикт-администрации представляли собой однообразную систему офисов с большим количеством вспомогательного персонала. Внутри подобных структур преобладали формализм и бюрократия. Рутинная деятельность канцелярских работников состояла из постоянной бумажной работы. Непосредственное управление подчиненными структурами осуществлялось посредством инспекций, корреспонденции, статистики, отчетов и докладов. Ввиду чего индийскую гражданскую администрацию часто называли «бумажные правители» (khagazi raj) или «класс-бабу» (babu class) (британское пренебрежительное название клерков, получивших образование по западному образцу) [5, p. 22].

Следующим уровнем дистрикт-администрации являлась субдивизия (subdivision). Данная территориальная единица выделялась в составе крупных дистриктов для более эффективного управления. Чаще всего субдивизия охватывала один или два небольших города и несколько сотен деревень. Так дистрикты в густонаселенных Соединенных Провинциях могли насчитывать от четырех до шести субдивизий. В большинстве случаев субдивизиями руководили младшие офицеры Индийской гражданской службы. Руководитель подобного подразделения мог объединять следующие посты: суб-коллектор (sub-collector), ассистент комиссара (assistant commissioner), дополнительный магистрат (joint magistrate). Представители Индийской провинциальной службы, могли занимать аналогичные руководящие должности в субдивизионе которые, однако имели другие названия: заместитель коллектора (deputy collector), экстра-ассистент комиссара (extra assistant commissioner), комиссар налогового отдела (revenue divisional commissioner), субдивизионный магистрат (sub-divisional magistrate) [7, p. 82–83]. В зависимости от провинции и должности – субдивизионный офицер мог иметь различную структуру подчинения. В некоторых провинциях руководители субдивизий имели статус резидента (resident) и назначались провинциальным правительством (Соединенные Провинции, Центральные Провинции). Резидент находился между ассистентом и дистрикт офицером и получал дополнительное пособие к заработной плате. Данный статус позволял офицеру не зависеть от дистрикт-администрации и подчиняться на

прямую провинциальному правительству. Однако в большинстве случаев младший офицер, назначенный в субдивизию, находился в должности ассистента и подчинялся руководству дистрикта. Администрация субдивизии повторяла структуру дистрикт-офисов, однако ее штат был значительно меньше. Специфика работы могла изменяться в зависимости от провинции. Так в Бихаре в субдивизиях акцентировали большее внимание на магистратской работе. В Бенгалии и Ориссе главное место занимал земельный налог и вопросы, связанные с его регулированием. Подобная работа в сельскохозяйственной местности была связана с постоянными инспекционными поездками и тесно пересекалась с деятельностью сельской администрации. Из вышеуказанного можно сделать вывод, что субдивизия являлась уменьшенным вариантом дистрикта. Данные территориальные единицы формировались с целью уменьшения нагрузки на дистрикт-администрации. Необходимо отметить, что в субдивизиях находились низшие должности, резервируемые для элитной Индийской гражданской службы. Следовательно, на нижестоящих уровнях власти британское присутствие сводилось к минимуму.

В состав субдивизии могли входить один или два талука, тексила или мандала (taluk, tahsil, mandal), название могло варьироваться в зависимости от провинции. В каждое из этих подразделений в среднем входило до полутора сотен деревень. Отдельно необходимо выделить администрации небольших городов и поселков (township). Руководителями данных единиц были талукдары, таксильдары, мамлатдары, поселковые офицеры, которые относились к Индийской провинциальной службе. Полномочия местных администраторов были аналогичны дистрикт-офицерам, однако ограничивались территорией талука. В случае исполнения талукдаром правоохранительных функций, его должность соответствовала званию магистрата 2-го класса. Данные полномочия ограничивались штрафами до 100 рупий и приговорами к тюремному заключению сроком до 6 месяцев. Талукдары могли возглавлять Гражданские суды, где имели значительные полномочия в разрешении тяжб касающихся земельной собственности. В качестве уполномоченных по сбору земельного налога, местные администраторы совершали длительные инспекции по сельской местности и были ответственны за составление документов на землепользование. Так же они могли заниматься оценкой участков и регистрировать их куплю-продажу. В случае природных катаклизмов или неурожая – руководители местных администраций занимались выплатами компенсаций. Талукдары были обязаны предоставлять ежемесячный отчет в дистрикт-администрацию, в котором находилась информация о состоянии подконтрольной им территории [8, p. 90]. В центре каждого талука находилась штаб-квартира местной администрации, которая включала в себя целый штат чиновников Индийской провинциальной службы. Весь офис был разделен на отделы. Главный офис талукдара состоял из главного клерка и нескольких помощников. Налоговая инспекция (Revenue Inspection) состояла из четырех или шести полевых инспекторов (qanungo), каждый из которых обслуживал от двадцати до пятидесяти деревень. Отдел суб-казначейства (sub-treasury) включавший в себя штат бухгалтеров и казначеев для обработки счетов плательщиков земельного налога (Land revenue). Канцелярия (record room) во главе с хранителем (keeper),

через данный отдел проходила вся делопроизводственная документация талука. Судебный офис (judicial office) во главе с чтецом и штатом письмоводителей, которые составляли основу магистратского суда в талуке. Количество клерков, сторожей (watchmen), посыльных (peons), водоносов зависело от личных пожеланий дистрикт-офицера, которому непосредственно подчинялась вся местная администрация. Талукдары были обязаны составлять письменные прошения на имя своего начальника из Индийской гражданской службы, для того чтобы нанять сторожа или починить лестницу в канцелярии [5, p. 20]. Данный пример отлично иллюстрирует степень централизованности районной администрации, которая не выходила за рамки резервированных направлений [11, p. 42].

Система талуков и тексилов имела значительные отличия в трех постоянно-оседлых провинциях (permanently settled), а именно в Бенгалии, Бихаре и Ориссе (до 1936 г. Бихар и Орисса были единой провинцией). Различия в административной системе были вызваны применением трех видов земельного законодательства на территории Британской Индии. Территории Бенгалии, Бихара и Ориссы входили в так называемую систему заминдари (zamindari), которая была создана на основе закона об оседлом устройстве (Permanent Settlement Act) от 1793 г. Согласно данному законодательному акту – помещикам (zamindars) были представлены полномочия по сбору земельного налога (Land revenue) с крестьян их собственных районов. Все земельные владения объявлялись собственностью британской короны. При этом колониальному правительству отходила строго регламентированная доля этих поступлений. Таким образом, британские власти пытались обеспечить лояльность местных дворян, которые контролировали арендаторов. В отличие от северо-восточной части Индии, в Мадрасе, Бомбее, Синде и Ассаме преобладала система фермерских поселений. Ввиду чего была разработана система райатвари (Ryotwary system) где взимание налога производилось с крестьянина-общинника без посредников. Элементы обеих систем были включены в систему малахвари (Mahalwari system), которая действовала в Объединенных провинциях, Центральные провинциях, Пенджабе [7, p. 46–47]. Ввиду применения системы заминдари, в Северо-Восточных провинциях отпадала необходимость в формировании ряда местных административных учреждений. Так же необходимо отметить нехватку ресурсов для создания местной бюрократии. К началу XX в. сложилась сложная система управления в Британской Индии. Дистрикт-магистрат назначал глав муниципальных советов, которые не финансировались из провинциального бюджета. В сельской местности образовывались союзы (union), по одному на 10–12 квадратных миль. Во главе стоял – чукидар (chowkidar). При этом местное самоуправление не имело полномочий таксилов или мамлатдаров. Сбор земельного налога (Land revenue) находился в руках талукдаров (talukdar) [4, p. 1], которые были посредниками между райатами и высшими заминдарами. Бенгальские и бихарские талукдары не являлись провинциальными чиновниками. Помещики, которым был поручен сбор налогов, нанимали талукдаров и сарбаркаров (sarbakar). Сарбакары – являлись наемными бухгалтерами и счетоводами, за свою службу получали земельный надел (jagir) [10, p. 211]. Попытки ликвидировать систему заминдари предпринимались в конце 1930-х г., однако фактически она была

отменена после провозглашения независимости Индии и Пакистана. При этом следует отметить, что в некоторых крупных помещичьих владениях, как в Радже Дарбханге – присутствовала собственная административная система, где местное самоуправление было идентичным структуре таксилов и талуков в большинстве индийских провинций [6, р. 6].

Деревенская администрации находилась на низшем уровне местного самоуправления. Наиболее важные должности занимали главы деревень (lambardars, chanduri, patels) и бухгалтера, которые так же являлись письмоводителями (patwaris, karnams). Это часть чиновничества была наиболее многочисленной в Индии. Так в субдивизионе Kasur (Лахор дистрикт в Пенджабе) в каждом из двух таксилов было по сто сельских глав и сто карнамов [7, р. 84]. В задачи этих двух чиновников входило создание однолетнего регистра земельных участков, в котором так же указывалась информация о результатах сбора урожая. В северных провинциях они назывались – кхасра (khasra). В книгах кхетауни джамабанди (khetauni jamabandi) указывались собственники и арендаторы полей, и их рента. Кхеват (khewat) – книга в которую заносилась точная сумма налоговых сборов, установленная для каждого плательщика. В южных провинциях поля не являлись владениями и в регистрах указывались общинное деление, характеристики полей (наличие системы орошения, возможность сбора – один или два раза в год). Деревенские чиновники обязаны были фиксировать все изменения в регистре, ввиду чего пользовались авторитетом у местного населения. Карнамы были обязаны фиксировать и передавать в талуки статистические данные о своей деревне. Например – указывать объемы посевных площадей (с указанием посевных культур) сроки сезонов муссонных дождей, состояние ирригационных сооружений, схемы землевладений и др. Главы деревень и бухгалтера так же непосредственно участвовали в сборе земельного налога (Land revenue). За службу они получали земельные наделы, которые не облагались налогом и переходили по наследству от отца к сыну. Н. Б. Бонарджи (N. B. Bonarjee) указывал, что сельские чиновники имели крайне низкую заработную плату (18–20 рупий в месяц). Многие из них были бедны. Часто это были наиболее образованные люди в своей деревне. Они могли подрабатывать написанием писем и петиций. Некоторые из них манипулировали своим положением. Не редкими были случаи, когда патварис (patwaris) подделывали записи в документах, занимались взяточничеством. Постоянные инспекции канунго (qanungo) не могли изменить ситуацию. Уникальный случай произошел в одном из дистриктов Соединенных провинций в 1934 г. Выяснилось, что один из скончавшихся патвари оставил наследство – 20 тыс. рупий в наличных и ювелирных украшениях [3, р. 90]. Следует указать, что британским колониальным властям была необходима поддержка местной администрации. Сельские главы и бухгалтера чаще всего были выходцами из землевладельческих каст. Низкая официальная оплата, компенсировалась широкими полномочиями. Дистрикт-офицер чаще всего закрывали глаза на махинации, осуществляемые деревенскими чиновниками. Регулярно-проводимые инспекции были направлены на укрепление местной власти, а не на подрыв ее авторитета.

Таким образом, окружная колониальная администрация представляла собой сложную бюрократическую систему. Подобная структура отличалась значительной степенью централизации. Однако следует указать на малочисленность руководящей Индийской гражданской службы. При этом перед окружными офицерами не ставились цели по осуществлению полного контроля над вверенной им территорией. Ввиду чего руководство ограничивалось лишь зарезервированными направлениями. Сбор земельного налога, судебная власть и некоторые административные полномочия – являлись жизненно-необходимыми для сохранения действующего режима, а так же получения метрополией гарантированной прибыли. Нехватка британского административного персонала компенсировалась за счет многочисленных местных кадров. Значительная бюрократизация системы управления являлась свидетельством недоверия к представителям Индийской провинциальной службы. В тоже время местные чиновники выступали в качестве опоры власти в регионе, формируя лояльную категорию населения. Совместно с представителями среднего класса, индийские чиновники формировали местную элиту. Система инспектирования выполняла функции по надзору за подчиненным персоналом. При этом постоянные проверки были направлены на укрепление влияния провинциальных чиновников. Некомпетентность администраторов могла скрываться за гибкой системой перемещений. Массовая коррупция на местах, являлась доказательством незаинтересованности британской администрации к вмешательству во внутренние дела. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что созданная британцами система функционировала на основе лавирования между разноуровневым управленческим аппаратом, используя принцип контролируемой бюрократизации. Подобные механизмы позволяли осуществлять руководство над обширными территориями при минимальных ресурсных затратах.

#### Список использованных источников и литературы

1. Пашковский П. И., Крыжко Е. В. Особенности внешнеполитического механизма Индии / П. И. Пашковский, Е. В. Крыжко // Теории и проблемы внешнеполитических исследований. – 2017. – Т. 6. – № 2А. – С. 248–262.  
Pashkovskiy P. I., Kryzhko E. V. Osobennosti vneshnepoliticheskogo mehanizma Indii / P. I. Pashkovskiy, E. V. Kryzhko // Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy. – 2017. – Vol. 6. – № 2А. – S. 248–262.
2. Bebeshko E. V., Kryzhko E. V., Pashkovsky P. I., Shchevelev S. S. The Problem of the Genesis of the «Great Game» in Turkestan at the Beginning of the XIX Century / E. V. Bebeshko, E. V. Kryzhko, P. I. Pashkovsky, S. S. Shchevelev // Былые годы: Российский исторический журнал. – 2017. – № 45(3). – С. 853–860.  
Bebeshko E. V., Kryzhko E. V., Pashkovsky P. I., Shchevelev S. S. The Problem of the Genesis of the «Great Game» in Turkestan at the Beginning of the XIX Century / E. V. Bebeshko, E. V. Kryzhko, P. I. Pashkovsky, S. S. Shchevelev // Bylye gody. Rossijskij istoricheskij zhurnal. – 2017. – № 45(3). – S. 853–860.
3. Bonarjee N. B. Under Two Masters / N. B. Bonarjee. – London: Oxford University Press, 1970. – 317 p.
4. Bose S. The Roots of «Communal» Violence in Rural Bengal. A Study of the Kishoreganj Riots / S. Bose // Modern Asian Studies. – 1982. – № 3(16). – pp. 463 – 491.
5. Burra A. The ICS and the Raj: 1919–1950 / A. Burra. – IIT Delhi: Department of Humanities and Social Science, 2007. – 158 p.

6. Henningham S. Bureaucracy and Control in India's Great Landed Estates: The Raj Darbhanga of Bihar, 1879 to 1950 / S. Henningham // *Modern Asian Studies*. – 1983. – №1(17). – P. 35–55.
7. Hunt R., Harrison J. The district officer in India 1930–1947 / R. Hunt, J. Harrison. – London: Scolar Press, 1980. – 255 p.
8. MacLeod R. D. Impressions of an Indian Civil Servant / R. D. MacLeod. – London: H. F. and G. Witherby, 1938. – 233 p.
9. Noronha R. P. A tale told by an idiot / R. P. Noronha. – New Delhi: Vikas, 1976. – 182 p.
10. O'Malley L. S. S. Bengal District Gazetteers. Darjeeling / L. S. S. O'Malley. – Calcutta: The Bengal Secretariat Book Depot, 1907. – 253 p.
11. Potter D. India's Political Administrators 1919–1983 / D. Potter. – Oxford: Clarendon Press, 1986. – 289 p.
12. Statistical Abstract Relating to British India from 1910–11 to 1911–20. London: Published by His majesty's Stationery Office, 1922. – 263 p.
13. Steinberg S. H. India – Government and Constitution / S. H. Steinberg // *The Statesman's Year-Book*. – 1947. – P. 103–224.
14. Shukla J. D. Indianisation of All-Indian Services and Its Impact on Administration: 1834–1947 / J. D. Shukla. – New Delhi: Allied Publishers, 1982. – 500 p.

**Natalevich S. I. The structure of the district administration in British India in 1919-1939.**

The article is devoted to the system of Indian district administrations in 1919–1939. These administrative-territorial bodies formed the basis of the colonial provinces and represented a complex bureaucratic apparatus. The district administration consisted of a huge staff of officials, subordinated to a rigid hierarchy and strict system of record keeping. With the help of these elements, a stable British presence was established in the Indian regions. Representatives of the Indian Civil Service, who were in leadership positions, occupied the central place in this system and exercised control at all levels of the district administration. At most, the staff of the profile offices consisted of employees of the Indian Provincial Service. This structure was completely under the control of the officers of the Indian Civil Service and carried out direct control on the ground. The main content of the work is a detailed description of the structure of the bureaucracy, concentrated at various levels of the district administration. An assessment of the efficiency of specialized institutions is given. The article reveals the main goals and tasks of the colonial bureaucracy in the districts. The most obvious problems of civil administration are revealed. Details of the conditions of work and the system of relations between officials of Indian and European origin are consecrated. All these components had a direct impact on the quality of administration in British India.

Keywords: United Kingdom, India, Indian Civil Service, Provincial Civil Service, district officer, district, official, province.