

УДК 63.3

DOI 10.18413/2075-4458-2019-46-1-69-74

**ЗАКОН ОБ УПРАВЛЕНИИ ИНДИЕЙ 1935 ГОДА
И ЕГО ОЦЕНКА СОВРЕМЕННОКАМИ****THE LAW ON THE MANAGEMENT OF INDIA OF 1935
AND ITS EVALUATION BY CONTEMPORARIES****Л.А. Белоусова****L.A. Belousova**

Липецкий государственный педагогический университет имени П.П. Семенова-Тян-Шанского
398020, г. Липецк, ул. Ленина, 42

Lipetsk State Pedagogical P.P. Semenov-Tyan-Shansky University
42 Lenin St, Lipetsk, 398020, Russia

E-mail: klioljuda@gmail.com

Аннотация

Закон об управлении Индией 1935 г. стал последней «конституцией», предшествующей разделу страны в 1947 г. В статье мы анализируем влияние закона, направленного на сохранение власти Великобритании, на последовавший раскол индийского общества. Несмотря на то, что принятию закона предшествовала многолетняя работа по его написанию, проходили конференции с участием представителей Индии, часть, касающаяся федерального управления, навсегда осталась на бумаге. Этот документ, призванный показать намерение дальнейшего реформирования и демократизации государственного управления, не удовлетворил ни одну из политических сил Индии, оставив представителям британской короны возможность в любой момент приостановить действие закона.

Abstract

In 1935, after four years of preparation at all levels, ranging from roundtable conferences held with representatives of Indian society to parliamentary debates, the Law on the Governance of India was adopted. The Government of India Act, 1935 was the last "constitution" that preceded the division of the country in 1947. In the article, we analyze the impact of the law aimed at preserving the power of Great Britain on the ensuing split of Indian society. Despite the fact that the adoption of the law was preceded by years of work on its writing, there were conferences with the participation of representatives of India, the part concerning the federal administration remained ink on paper forever. This document was called upon to show the intention of further reform and democratization of state governance of the country. However, it did not satisfy any of the political forces of India, leaving representatives of the British Crown to suspend the law at any time. The law also did not get support from the British political elite.

Ключевые слова: Индийский национальный конгресс, Закон об управлении Индией 1935 года, Мусульманская лига, «Федеральная схема», «Провинциальная автономия».

Keywords: Indian National Congress, Government of India Act, 1935, All-India Muslim League, Federation of India, Governor's Provinces.

В 1935 г. после четырех лет подготовки на всех уровнях, начиная от Конференций круглого стола, проходивших с представителями индийского общества, до парламентских дебатов, был принят Закон об управлении Индией. Он состоял из двух частей: «Федеральной схемы», включавшей в себя области под управлением губернаторов, области специальных уполномоченных и княжескую Индию, и «Провинциальной автономии», касающейся губернаторских провинций. По сравнению с предыдущим законом 1919 г., он давал



реальную власть индийцам на провинциальном уровне, но центральная администрация продолжала оставаться полностью подчиненной британской короне.

Закон неоднозначно оценивался политической элитой Великобритании: представители Консервативной партии считали, что Индия получает по этому закону слишком много свобод, тогда как Лейбористская партия заявляла о том, что предложенный закон не является решением индийской проблемы. Лейбористская партия вынесла решение «поддерживать политику самоопределения и самоуправления, и требовать, чтобы свободно избранные представители индийского народа сами сформулировали пути решения проблем Индии, в интересах индийских масс» [Mesbahuddin, 1987, p 177].

Редактор журнала «Modern Review» Рамананда Чаттерджи (1865–1943) в статье «Новый империализм» оценивал закон следующим образом: «Главной целью акта 1935 г. является охрана и защита британских интересов в Индии. Эта конституция отмечена предубеждением против людей Индии. Она антидемократична и защищает привилегии англичан, правителей штатов, капиталистов, арендаторов и прибавляет новые привилегии мусульманам в ущерб индусов» [Chatterjee. The New Imperialism, 1937, p. 13].

Хотя эта оценка не учитывает положительных сторон закона, она во многом оправдана: избирательная система была недемократичной, оставалась сложная система непрямых выборов, и некоторые группы населения получили преимущество перед другими. По мнению другого современника – кавалера ордена Британской Империи Джона Котмана (1889–1963), предложенный закон являлся оптимальным, т. к. индийский народ не имеет опыта самоуправления. В защиту закона он отмечает, что негативные последствия, связанные с коммунальными электоратами, сильно преувеличены: «реальным решением индусско-мусульманской проблемы является то, которое мы сейчас предлагаем. Работа конституции заставит эти два сообщества объединиться, несмотря на старые обиды» [Coatman, p. 285]. Однако это мнение оказалось далеким от действительности: закон не сплотил общины и только усилил разногласия между ними.

Согласно «Федеральной схеме», Индия объявлялась Союзом провинций Британской Индии и индийских княжеств, и если провинции входили автоматически, то для княжеств предусматривалось добровольное вхождение в Федерацию. Она не могла быть создана до тех пор, пока в нее не войдут княжества, общая численность населения которых составила бы не менее 39 490 956 человек, и которые имели бы право занять не менее половины из 104 мест в Государственном совете [Синха, Банерджи, 1954]. Небольшие государства с численностью населения равной одной двадцатой избирательного участка Британской Индии получили отдельное представительство в Совете. В законодательных органах федерации (Государственном Совете и Федеральной Ассамблее) представители княжеств получали треть всех мест в нижней палате и две пятых – в верхней. Представление княжеств было непропорционально их территории, населению или вкладам в федеральный бюджет. При этом представители княжеств не избирались населением этих княжеств, а назначались князьями [Заикин, 2001].

Кроме того, каждый из принцев получал возможность самостоятельно редактировать договор, ставя условия, на которых он был согласен войти в Федерацию. Это ставило князей на особое положение и должно было показать им поддержку со стороны короны. Такими преференциями Великобритания надеялась заручиться поддержкой реакционных по своей сути князей для борьбы с набирающим силу антиимпериалистическим и демократическим движением. Однако князья не оправдали надежды на создание подконтрольной Федерации и отказались туда вступать, опасаясь за свою автономность, т. к. законом не предусматривался выход из нее, и вопрос распределения мест в Государственном совете не удовлетворил крупнейшие княжества. Кроме того, сильная центральная власть должна была рано или поздно ограничить привилегии принцев и автономность их государств. Эта часть закона была резко отвергнута всеми политическими силами Индии.

Другая часть закона касалась провинций, во главе которых стояли губернаторы, назначаемые британским наместником в Индии – генерал-губернатором. Предложенная

законом «Провинциальная автономия» не удовлетворила ни одну из политических сил Индии. Князья опасались, что создание провинций, независимых от центральной исполнительной власти, будет угрожать их власти: усиление демократических сил в этих областях неминуемо должно было привести к росту демократического движения по всей стране.

Индийский национальный конгресс (далее – ИНК), являвшийся самой многочисленной партией и позиционирующий себя как общенациональная организация, выдвигал своим лозунгом «пурна сварадж» (пер. – национальное самоуправление) и не мог удовлетвориться законом, в котором не содержалось никаких обещаний о будущем переустройстве страны.

Мусульманская лига (далее – МЛ) – партия, созданная в противовес ИНК, обвиняла британский парламент в про-Конгрессистской политике. Другие партии Индии, не претендовавшие на общенациональный характер, сразу согласились участвовать в работе конституционной реформы и, в подтверждение этого, в декабре 1935 г. в Дхуле состоялась конференция. На ней было принято решение, что такая конституция «лучше, чем ничего, и нужно попробовать сделать ее более приемлемой». Аналогичное решение было принято Партией «Хинду Махасабха» в Пуне и Национальной либеральной Федерацией в Нагпуре [Thompson, 1935, p. 645].

Законом предусматривалось четкое разделение полномочий между федеральной и провинциальными legislатурами на три группы: федеральный уровень вопросов; провинциальный перечень вопросов; вопросы совместной компетенции федеральной и провинциальной legislатур. Хотя индийские княжества не вошли в состав федерации, федеральные положения закона применялись в отношениях между центральным правительством и провинциями [Басу, 1986]. Это наделяло провинциальные законодательные органы реальной властью и автономией в решении части провинциальных вопросов.

Согласно Закону, выборщики в провинциальные законодательные органы были разделены по куриям по религиозному, профессиональному и другим признакам. Созданные коммунальные электораты совершенно противоречили демократической системе выборов и вызвали критику индийских партий. Каждый индиец, имеющий право голоса, должен был быть отнесен к определенной курии, среди кандидатов которой он и выбирал. Основными куриями была мусульманская, индохристианская, сикхская и общая, которая почти полностью состояла из индусов [Зубов, 1990].

Таким образом, в законе закреплялся исторически сложившийся антагонизм между общинами. Это ограничивало политическую активность партий, которые должны были ориентироваться на проблемы определенных курий, чтобы получить места в провинциальных legislатурах, вместо продвижения общенациональных интересов. Другой причиной для недовольства было введение системы «weightage» (пер. – перевес), согласно которой некоторые сообщества получали больше мест в законодательных органах, чем они могли рассчитывать на основе численности их представителей. По сути, мусульмане получили существенный перевес в законодательных органах Панджаба, Северо-Западной пограничной провинции, Синда и Бенгалии [Moore, 1970].

В качестве примера проявления этой системы можно привести Бенгалию: «В Бенгалии проживает 50 000 000 человек, мусульмане находятся в большинстве – 54,8 % к 44,8 % индусов. Согласно пропорциональному распределению, у мусульман должно быть 109 мест из 250 в Провинциальной Ассамблее; но даже там, где мусульмане являются сообществом большинства, они получают численное преимущество и по закону получают 117 мест» [Chatterjee, 1935, p. 303].

Можно утверждать, что предложенная система была направлена на усиление раскола индийского общества с целью не допустить создания единой антибританской коалиции. В поликонфессиональном индийском обществе основными религиями были индуизм и ислам, последователи которых являлись, кроме того, политическими оппонентами. Многие конфликты и стычки 1930-х годов возникали на почве религиозных различий, именно этим



воспользовались британцы, предоставив привилегии одной религиозной общине в ущерб другой.

Провинциальная автономия давала реальную власть правительствам областей, но при этом наделяла большими административными и законодательными полномочиями губернатора и генерал-губернатора. Губернатор имел «особые полномочия», позволяющие ему принимать решение, не консультируясь с советом министров. Полномочия начинали действовать в случае необходимости предотвращения угрозы миру и спокойствию провинции, защиты прав меньшинств и др. [Government of India Act, 1935].

Кроме того, губернатор обладал широкими возможностями в области законодательства: он мог назначить перерыв в работе законодательного органа или даже распустить его; для того, чтобы законопроект стал законом, требовалось одобрение губернатора; он мог остановить обсуждение любого проекта, если он угрожал миру и спокойствию; он имел возможность приостановить действие конституции; и самое главное – губернатор мог издавать законы и постановления в случае действия «особых полномочий».

Таким образом, по закону губернатор был настоящим правителем. Никакая сфера провинциального правительства не была лишена его влияния. Британский аргумент в защиту этих особых полномочий губернаторов и генерал-губернатора состоял в том, что «нужно проверить, обладает ли Индия основным качеством, необходимым для демократического правительства – готовностью меньшинства принять мирно решения большинства» [Lees-Smith, 1935, p. 44].

В резолюции Мусульманской Лиги говорилось: «МЛ выражает протест конституции, навязанной людям Индии против их воли. Лига полагает, что часть, касающаяся провинций, может быть реализована несмотря на большое количество нежелательных особенностей, т. к. дает реальную власть министерствам по всей провинции. Что касается федеральной схемы, то она по своей сути реакционная, вредная и опасная для Британской Индии, она призвана помешать созданию ответственного правительства» [Mahajan, 1970, p. 57]. Председатель партии Мухаммад Али Джинна (1876–1948) заявлял, что новый закон лишь «на 2 процента состоит из ответственности правительств и на 98 из «особых полномочий генерал-губернатора» [Dwarkanadas, 1966, p. 462].

Внутри Конгресса не было единого взгляда на новый закон. Представители левого крыла Конгресса во главе с Джавахарлалом Неру¹ (1889–1964) и Субхасом Чандрой Босом² (1897–1945) считали, что необходимо продолжить компанию несотрудничества и отказаться от участия в работе закона 1935 г. Неру считал, что участие в выборах и принятие министерских постов стало бы «фатальной ошибкой. Это означало бы сотрудничество с британским империализмом» [Das, 1985, p. 130].

В президентской речи в апреле 1936 г., на 49 сессии Конгресса, Неру заявил: «Конгресс отклонил проект конституции, опубликованный в виде Белой Книги, и теперь мы не можем принять новый устав рабства, который призван укрепить империалистическое господство и усилить эксплуатацию масс» [Dobbin, 1970, p. 126].

Правое крыло Конгресса настаивало на необходимости принять новую Конституцию и участвовать в выборах в провинциальные законодательные собрания. По оценке Р. Палм Датта³ [1936, с. 3], «правые элементы заигрывают с другими элементами вне Конгресса, воздерживаются от участия в общей борьбе и стоят за сотрудничество с империализмом».

На протяжении года после принятия закона члены ИНК не могли окончательно решить вопрос об участии в выборах в провинциальные министерства, но в итоге победи-

¹ Джавахарлал Неру (1889–1964) – один из лидеров национально-освободительной борьбы, председатель ИНК, первый премьер-министр независимой Индии.

² Субхас Чандра Бос (1897–1945) – лидер левого крыла Конгресса, основатель партии «Форвард Блок».

³ Р. Палм Датт (1896–1974) – историк, член Коммунистической партии Великобритании.

ло мнение представителей правого крыла, но в предвыборном манифесте Конгресс потребовал отменить закон 1935 г.

Современные российские исследователи отмечают, что, согласно закону, политика в стране по-прежнему формировалась в Лондоне. Индийцы не получили контроля над колониальной администрацией, и в законе ничего не говорилось о предоставлении Индии статуса доминиона, т. е., Великобритания не планировала в обозримом будущем отказываться от полной власти в Индии [Юрлов, Юрлова, 2010]. Политические силы Индии были разочарованы умеренным характером нового закона, названного в прессе «рабской конституцией» [Алаев, Вигасин, 2010, с. 383]. Составители многотомной истории Востока [2006, с. 348] отмечают, что важным показателем отношения населения к новой Конституции стали результаты выборов 1937 г. На них победили партии, враждебно относившиеся к акту 1935 г., а те партии, которые высказали намерение сотрудничать с англичанами, потерпели поражение.

Таким образом, закон встретил противодействие со стороны всех влиятельных политических сил страны, даже несмотря на существующие между ними разногласия. Нежелание Великобритании идти на уступки индийскому обществу в предоставлении большей автономии привело к отказу от одной из частей новой конституции. Конечно, по сравнению с Законом 1919 г., был сделан шаг вперед, но такие нерешительные изменения не могли удовлетворить демократические силы, заявлявшие о необходимости созыва Учредительного собрания.

Недовольство новым законом могло стать почвой для объединения людей Индии, но в этот период не нашлось партии, которая могла пойти на какие-то уступки своим противникам ради создания единого антибританского фронта.

После вступления закона в силу раскол между индусами и мусульманами только усилился. Так что можно утверждать, что одна из целей британцев, состоявшая в недопущении общенационального демократического движения, была достигнута.

Конституция 1935 года стала новым витком британской политики «разделяй и властвуй» в Индии. Можно утверждать, что она, в конечном итоге, явилась одной из причин раздела страны на два государства: Индийский Союз и Пакистан в 1947 г.

Список литературы References

1. Алаев Л.Б., Вигасин А.А., Сафронова А.Л. 2010. История Индии. М., Дрофа, 541. Alaev L.B., Vigin A.A., Safronova A.L. 2010. Istoriya Indii. M., Drofa, 541. (in Russian).
2. Басу Д.Д. 1986. Основы конституционного права Индии. М., Прогресс, 664. Basu D.D. 1986. Osnovy konstitutsionnogo prava Indii. M., Progress, 664. (Basu D.D. 1985. Introduction to the Constitution of India. New Delhi, Prentice Hall of India.).
3. Заикин В.В. 2001. Особенности возникновения и развития государственного устройства Индии: историко-теоретический аспект. Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 197. Zaikin V.V. 2001. Osobennosti vzniknoveniya i razvitiya gosudarstvennogo ustroystva Indii: istoriko-teoreticheskiy aspekt. Dis. ... kand. jurid. nauk. Stavropol', 197. (in Russian).
4. Зубов А.Б. 1990. Парламентская демократия и политическая традиция Востока. М., Наука, 96. Zubov A.B. 1990. Parlamentskaya demokratiya i politicheskaya traditsiya Vostoka. M., Nauka, 96. (in Russian).
5. История Востока в 6 томах. Т.5: Восток в новейшее время: 1914–1945 гг. Отв. ред. Р.Г. Ланда. М., Восточная литература, 2006. Istoriya Vostoka v 6 tomakh. T.5: Vostok v noveyshee vremya: 1914–1945 gg. Otv. red. R.G. Landa. M., Vostochnaya literatura, 2006. (in Russian).
6. Палм Датт Р., Бредли Б. 1936. Антиимпериалистический народный фронт в Индии. Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 495. Оп. 68. Д. 491. Л. 3. Palm Datt R., Bredli B. 1936. Antiimperialisticheskiy narodnyy front v Indii. Rossijskij gosudarstvennyj arhiv social'no-politicheskoy istorii. F. 495. Op. 68. D. 491, L. 3. (in Russian).



7. Синха Н.К. Банерджи А.Ч. 1954. История Индии. М., Издательство иностранной литературы, 440.
Sinkha N.K. Banerdzhi A.Ch. 1954. Istoriya Indii. M., Izdatel'stvo inostrannoy literatury, 440. (in Russian).
8. Юрлов Ф.Н., Юрлова Е.С. 2010. История Индии XX век. М., Институт востоковедения РАН, 920.
Yurlov F.N., Yurlova E.S. 2010. Istoriya Indii KhKh vek. M., Institut vostokovedeniya RAN, 920. (in Russian).
9. Chatterjee R. 1935. Is India Never to Walk Alone? *Asia*, May, 298–305.
10. Chatterjee R. 1935. The New Imperialism. *Asia*, Jan., 11–16.
11. Coatsman J. 1937. India on the eve of autonomy. *The Asiatic review*, XXXIII (114): 280–306.
12. Das M.N. 1985. A Centenary History of the Indian National Congress. Vol. 3: 1935–1947. Ed. by M.N. Das. Bombay, All India Congress Committee, 885.
13. Dobbin C. 1970. Basic Documents in the Development of Modern India and Pakistan. 1835–1947. London, Butler and Tanner Ltd., 167.
14. Dwarkadas K. 1966. India's Fight for Freedom 1913–1937. An Eyewitness Story. Bombay, Popular Prakashan, 480.
15. Government of India Act 1935. Available at: <http://www.legislation.gov.uk>. (accessed 20 June 2018).
16. Lees-Smith H.B. 1935. Self-Rule for India. *Current history*, XLIII: 39–44.
17. Mahajan V.D. 1970. Fifty Years of Modern India. (1919–1969). Delhi, S.Chand & Co., 438.
18. Mesbahuddin A. 1987. The British Labour Party and the Indian Independence Movement 1917–1939. New Delhi, Sterling Publisher Private Limited, 215.
19. Moore R.J. 1974. The Crisis of Indian Unity, 1917–1940. New York, Oxford University Press, 334.
20. Thompson R. 1935. The passing of Britain's King. *Current history*, XLIII, 641–645.