ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ И СОВРЕМЕННОСТЬ. 2021. № 5. С. 103–115
SOCIAL SCIENCES AND CONTEMPORARY WORLD, 2021, no. 5, pp. 103–115

DOI: 10.31857/S086904990016102-4

Оригинальная статья / Original Article

История социальной политики в Великобритании[1]

© В.А. ПОДОЛЬСКИЙ

Подольский Вадим Андреевич, Государственный академический университет гуманитарных наук (Москва, Россия), deomniscibili@yandex.ru

Британия в XVII в. стала первой страной в мире с масштабной системой социальной поддержки, которая регулировалась на общегосударственном уровне. «Законы о бедных» 1601 г. и «Новые законы о бедных» 1834 г. подробно изучены и в зарубежной, и в отечественной науке, однако решения, которые предшествовали им, менее известны. Цель данной статьи – описать становление социальной политики в Великобритании до 1834 г., когда система помощи нуждающимся изменилась в соответствии с либеральной логикой минимального вмешательства государства. Данное исследование, опираясь на сравнительно-исторический подход и анализ правовых документов, показывает эволюцию институтов и практик социальной поддержки в стране. Британская социальная политика выросла из церковной и частной благотворительности, развиваясь на местном уровне по централизованно устанавливаемым правилам. Последовательное изложение истории социальной поддержки в Великобритании имеет ценность для изучения благотворительности, местного самоуправления и социальной политики.

Ключевые слова: социальная политика, законы о бедных, история Великобритании, работные дома, Реформация

Цитирование: Подольский В.А. (2021) История социальной политики в Великобритании // Общественные науки и современность. №5. С. 103-115. DOI: 10.31857/S086904990016102-4

ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ И СОВРЕМЕННОСТЬ. 2021, № 5. С. 103–115
SOCIAL SCIENCES AND CONTEMPORARY WORLD, 2021, № 5, pp. 103–115

History of Social Policy in Great Britain

© V. A. PODOLSKIY

Vadim A. Podolskiy, State Academic University for the Humanities (Moscow, Russia), deomniscibili@yandex.ru

Abstract. In the XVII century Great Britain became the first country in the world with a full-scale system of social support, which was regulated at the state level. The "Old Poor Law" of 1601 and the "New Poor Law" of 1834 are well-studied in both foreign and Russian science, but the solutions that preceded them are less known. The aim of this study is to describe the development of social policy in Great Britain up to 1834, when the system of assistance to people in need was redesigned according to the liberal logic of minimal interference of the state. The article is based on comparative and historic approach and analysis of legal documents. It demonstrates the evolution of institutions and practices of social support in Great Britain. In this country social policy grew from church and private charity and developed at local level under centrally defined rules. Consistent presentation of social policy history in Great Britain is valuable for studies of charity, local self-government and social policy.

Keywords: social policy, poor laws, history of Great Britain, workhouses, Reformation

Citation: Podolskiy V. (2021) History of Social Policy in Great Britain. *Obshchestvennye nauki i sovremennost',* no.5, pp. 103–115. DOI: 10.31857/S086904990016102-4 (In Russ.)

Введение

Ранний период формирования британской системы социальной политики заслуживает внимания по трем основным причинам. Во-первых, обилие существующей литературы повышает ценность обобщающих, обзорных, сравнительных исследований. Тема «законов о бедных» хорошо известна и в британской, и в европейской, и в американской, и в российской науке, однако обычно авторы описывают либо только отдельные периоды, либо не затрагивают некоторые значимые нормы, например, введение десятины или создание первых работных домов в XVI в. В данной статье изложена история поддержки нуждающихся от средних веков до 1834 г., когда в стране пересмотрели отношение к социальной политике. Во-вторых, общегосударственные решения в Англии и Шотландии ввели в XVI в. почти одновременно со Священной Римской Империей и Францией и чуть позже, чем в ряде фламандских, немецких и французских городов. Однако именно английские «законы о бедных» 1601 г. стали основой для самого масштабного и системного комплекса поддержки нуждающихся данной эпохи. Британский опыт предопределил характер «государства всеобщего благосостояния», созданного в Европе в XX в., поэтому знакомство с ним представляет интерес при изучении социальной политики государства. В-третьих, в современной исторической и политической науке важно рассматривать ценностный аспект социальной политики. Период действия «старых законов о бедных» – время становления капиталистического формата организации экономики и эпоха существенных изменений социальных отношений, которые связаны с возникновением индивидуализма. Для формирования социальной политики важно согласовать представления об общем благе и идеи личной ответственности и независимости, так как данный вопрос влияет на сферу поддержки нуждающихся.

Отечественная наука обратила внимание на британскую систему поддержки нуждающихся еще в XIX в., о чем пишет О. В. Саламатова из Северного Федерального университета [*Саламатова* 2011]. В СССР данную тему активно изучали – отчасти благодаря вниманию

К. Маркса, который некоторое время жил в Лондоне, к положению рабочих в Британии. В постсоветский период выходило множество статей и монографий о раннем периоде истории социальной политики в Британии. И. Р. Чикалова из Белорусского государственного педагогического университета изучала социальные и экономические предпосылки возникновения социальной политики [*Чикалова* 2006]. О. Саламатова в своих работах описывает развитие системы попечения нуждающихся в годы действия «старых законов о бедных» и предпосылки их возникновения. Этические вопросы и восприятие проблемы нужды в Британии рассматривает Ю. Е. Барлова из Ярославского государственного педагогического университета [*Барлова* 2009; *Барлова* 2010]. В ее масштабной монографии [*Барлова*, 2018] также представлены источники по истории социальной политики, в том числе письма просителей. В совместной статье М.А. Гутиева из Горского государственного аграрного университета и Е. К. Склярова из Южного федерального университета [*Гутиева, Склярова* 2015] последовательно сравнивают меры двух стран. В своей докторской диссертации Склярова изучает влияние урбанизации в Британии на социальную политику [*Склярова* 2021].

Одним из первых британских исследований по ранней истории социальной политики в Британии считается трехтомное «Состояние бедных» Ф. Идена [*Eden* 1797], в которой автор впервые использовал массовые статистические данные из отчетов парламента и приходов. Самой крупной и важной работой можно назвать труд одного из реформаторов социального законодательства Дж. Николса [*Nichols* 1854[a], *Nichols* 1854[b]]. К теме также обращались многие известные публицисты и историки в XIX–XX вв., такие как С. и Б. Вебб, Л. Барбара и Дж. Л. Хаммонд. Наиболее авторитетными современными исследователями считаются историки П. Слэк из Оксфорда [*Slack* 1990] и С. Кинг из Лейчестера [*King* 2018].

Принятые в 1834 г. «Новые законы о бедных» пересматривали существовавшие в Британии нормы и ужесточали условия предоставления помощи нуждающимся. Историю социальной политики в Великобритании до появления данного законодательства можно поделить на два неравных этапа. На первом этапе – от средних веков до XVI в. – поддержкой нуждающихся, образованием и здравоохранением, как и в других странах Европы, занималась церковь. На втором этапе (XVI–XIX вв.) основными акторами становятся государство и частные благотворители.

История социальной политики от средних веков до Реформации

Церковь занималась организацией социального служения за счет доходов с земель, пожертвований и десятины. В VIII–X вв. последняя постепенно стала обязательной, постановления об ее отмене в Ирландии и Шотландии выпустили лишь в XIX в., а в Англии – в 1936 г. [*Tate* 1969, 134-140]. Церкви и монастыри выдавали пищу и деньги бедным у своих ворот. В XI–XII вв. под эгидой церкви появились первые госпитали. Известный приют для душевнобольных «Бедлам», который назвали в честь Вифлеема, был основан в середине XIII в. [*Warren* 2000, 11-12]. Название «госпиталь» обычно предполагало формат приюта, но существовали и специализированные учреждения или отделения для больных и прокаженных.

Первые школы открылись при церкви в VI в. для подготовки священнослужителей [*Curtis* 1953, 2]. Ту же самую задачу выполняли созданные в XII–XIII вв. университеты Оксфорд и Кембридж [*Curtis* 1953, 58-59]. Школы грамоты, в которых детей учили латыни, начали появляться в XII в. [*Curtis* 1953, 19]. В XV в. были учреждены первые школы с проживанием для подготовки учеников к обучению в университетах. Наибольшую известность из них получил Итон [*Curtis* 1953, 27]. В 1496 г. в Шотландии приняли Акт об образовании, который сделал обязательным обучение старших детей знати [*Curtis* 1953, 501]. Шотландия с XVI по XVIII вв. была мировым лидером по образованности населения.

В 1462 г. издали Королевскую хартию, которая разрешала деятельность гильдии брадобреев; они занимались также лечением больных и хирургией [*Warren* 2000, 19]. В 1511 г. появился акт Генриха VIII о терапевтах и хирургах, который разрешал вести медицинскую деятельность только тем, кто сдал экзамен. Экзамены проводили епископы при участии терапевтов и хирургов. Отдельным правом лицензирования обладали университеты Оксфорда и Кембриджа.

В 1515 г. в Манчестере создали первую бесплатную школу грамоты [*Warren* 2000, 20]. Впоследствии на средства состоятельных жертвователей их учредили по всей Англии [*Curtis* 1953, 39]. В 1518 г. по хартии Генриха VIII появилась Королевская коллегия терапевтов Лондона, которая стала выдавать лицензии на медицинскую деятельность по этой специальности [*Warren* 2000, 20].

До XVI в. законодательство в отношении бедных в Британии носило преимущественно репрессивный характер, как и в других странах Европы. После эпидемии чумы в стране наблюдался дефицит рабочих рук, поэтому акт Эдварда III «О работниках» от 1349 г. запрещал давать подаяние трудоспособным нищим. Формально правило перестало действовать лишь в 1863 г. Также, согласно акту, все граждане моложе 60 лет обязаны были трудиться, была установлена фиксированная зарплата и запрет на завышение цен на продукты питания [*Eden* 1797, 35]. Законом 1388 г. было введено различение трудоспособных и нетрудоспособных бедных и обязанность «сотен», административных единиц страны, заботиться о своих бедных [*Warren* 2000, 16].

После того, как Англия была разорена в ходе войны Алой и Белой роз во второй половине XV в., в стране стояла проблема восстановления порядка. Бродяг воспринимали как угрозу, и в 1494 г. парламент принял Акт о бродягах и попрошайках. Мировые судьи, называвшиеся магистратами, получили право отправлять бездомных из других «сотен» в тюрьму, а затем изгонять из города в ту «сотню», к которой они принадлежали. Нетрудоспособным разрешали собирать милостыню в пределах своих сотен [*Eden* 1797, 80].

Реформация и создание «старых законов о бедных»

После конфликта Генриха VIII с римским престолом имущество католической церкви секуляризировали, а монастыри закрыли в 1536–1540 гг. Государство взяло на себя функцию попечения о бедных, а церковные приходы постепенно стали государственной административной единицей вместо «сотен». Некоторые приходы продолжили выделять средства на больницы, но часть из них содержали за счет казны.

В законе о бедных 1535 г. содержалось требование о том, чтобы все главы графств, городов, поселков, сотен, деревень и приходов выявляли пожилых и немощных нуждающихся, которые проживали на их территории в течение последних трех лет, и обеспечивали их содержание за счет добровольного подаяния, чтобы никто из них не был вынужден заниматься попрошайничеством. Также документ обязывал привлекать трудоспособных бродяг к постоянному труду и предоставлял местным властям полномочия отдавать детей от 5 до 13 лет в подмастерья [*Warren* 2000, 21]. Магистраты получили право еженедельно собирать средства на нищих с жителей прихода при поддержке церковных старост, а также распределять сборы и искать работу для бедных [*Eden* 1797, 104]. В Женеве при Ж. Кальвине использовали аналогичные меры, благодаря чему город первым в мире решил проблему крайней нужды [*Pattison* 2006, 139-140].

Королевский закон 1547 года вводил наказание в 2 года рабства за бродяжничество [*Slack* 1990, 18]. В 1552 г. приходы обязали регистрировать своих бедных, и содержание малоимущих возложили на приходские советы. Каждая административная единица должна была назначать двух сборщиков подаяний для помощи церковным старостам

и распределения средств среди зарегистрированных бедных. После службы на Троицу сборщики должны были просить прихожан еженедельно подавать на помощь бедным, а пасторы – убеждать прихожан помогать ближним. По королевскому указу 1562 г. те, кто отказывался давать средства на помощь бедным, должны были объясняться перед судьями [*Warren* 2000, 23-25].

В Англии использовали пример нидерландских работных домов – общежитий, постояльцы которых были обязаны работать. В 1552 г. в Лондоне создали первый работный дом Брайдвелл [*Warren* 2000, 21], после чего подобные учреждения некоторое время также называли «брайдвеллами».

Закон 1572 г. сделал сборы на бедных обязательными, уточнил ответственность приходов за обеспечение пожилых, немощных и больных неимущих. Бедных начали наказывать за отказ от работы за установленные законом суммы или от занятости, которую предоставлял надзиратель. В документе также был определен статус таких надзирателей, которые получили полномочия оценивать имущество жителей прихода для сбора средств [*Warren* 2000, 25]. Ими обычно были церковные старосты или землевладельцы, а иногда жители прихода попеременно. Надзиратель был обязан собирать средства и вести учет бедных в приходе для определения необходимой суммы сборов [*Slack* 1990, 18]. Церковных старост назначал викарий или избирал приход.

В 1576 г. закон о бедных разрешил графствам создавать исправительные дома для бродяг. Магистраты должны были за счет собираемых средств закупать для бедных сырье, чтобы те могли трудиться и отрабатывать получаемую помощь. В 1579 г. парламент Шотландии принял закон о наказании трудоспособных бедных и поддержке немощных [*Warren* 2000, 25].

В 1588 г. в порту города Четем учредили прообраз пенсионного фонда – «четемский сундук». Моряки складывали в него деньги, а в случае, если кто-то из них становился инвалидом, офицеры могли выдать ему средства после проверки здоровья. Сундук во избежание злоупотреблений запирали на сложный замок, для открытия которого требовалось несколько ключей, распределенных среди офицеров. Фонд существовал более 200 лет до появления новых пенсионных схем в начале XIX в. [*Hudson* 2012, 229]. В 1593 г. Актом об обязательной помощи для солдат и моряков был введен еженедельный сбор на помощь больным, раненым и покалеченным солдатам и морякам с каждого прихода.

В 1597 г. Акт о сооружении больниц или богаделен и работных домов для бедных разрешил учреждать и возводить госпитали за счет благотворительных пожертвований при условии, что средств хватит для последующего финансирования работы госпиталя [*Warren* 2000, 27].

В «Законе о бедных» 1597 г. было консолидировано и расширено действие предыдущих правил, а также создан первый полный кодекс помощи бедным. Указы 1597 г. переиздали с поправками в 1601 г. под общим названием «Законы о бедных». Данное событие произошло в 43-й год правления королевы Елизаветы, из-за чего свод правил получил название «43-й Елизаветы». С 1601 по 1834 г. приняли несколько десятков королевских законов и актов парламента, которые носили разрешающий характер и не подлежали централизованному контролю.

«Законы о бедных» подтверждали статус прихода как административной единицы для помощи малоимущим, замену добровольного подаяния налогообложением и сборами на бедных, а также систему оценки собственности для определения уровня налога. Помимо прочего, помощь нуждающимся оплачивали за счет десятины и приходских штрафов. Раз в год приходской совет, который состоял из мировых судей, землевладельцев и иных налогоплательщиков прихода, собирался и устанавливал уровень сборов, а также назначал надзирателя для исполнения законов о бедных. Те, в свою очередь, собирали

и распределяли средства. Они были обязаны отдавать детей неимущих в подмастерья и предоставлять работу нуждающимся. Такие служащие отвечали за организацию и функционирование приютов для инвалидов, немощных, старых, слепых и других, кто был беден и не мог работать, не мог жить самостоятельно и о ком не могли заботиться родственники. Надзиратели заключали от имени прихода контракты с врачами о предоставлении медицинских услуг нуждающимся [*Slack* 1990, 128]. Номинально высшим органом в системе законов о бедных был Тайный Совет, в который судьи должны были отправлять отчеты [*Warren* 2000, 27], но фактически администрирование до XIX в. осуществляли почти исключительно на местном уровне. На ежеквартальных заседаниях мировые судьи лишь проверяли отчеты по сборам на бедных [*Nichols* 1854[a], 194-197]. Сборы в Англии и Шотландии существовали более 300 лет, вплоть до 1929 г., когда их заменили налогом местных советов [*Brundage* 2002, 152].

Социальная политика в XVII веке

То, как законы о бедных применяли на практике, зависело от особенностей прихода. Многие из них не делали ничего, а законы применяли лишь во время кризисов, когда обычных подаяний уже не хватало. Неимущие переходили из прихода в приход в надежде получить более щедрую помощь. Проблема особенно обострилась из-за разорения страны после гражданской войны 1640-х гг. [*Барлова* 2009, 301]. В 1662 г. был издан акт парламента об оседлости, который постановил прикреплять жителей к приходам либо по месту рождения, либо по месту, где они проживали последний год. Оседлость с 1662 г. определяли по факту аренды жилья стоимостью не менее 10 фунтов ежегодно, присутствия в течение 40 дней в приходе без жалоб, для женщин – по приходу, к которому принадлежал их супруг [*Nichols* 1854[a], 294-296]. Акт об оседлости 1662 г. дал церковным старостам и надзирателям право с одобрения мировых судей выдворять бедных из других приходов, которые обращались за вспомоществованием [*Warren* 2000, 31]. Бродяг наказывали и высылали, в том числе в Америку. В 1672 г. шотландский парламент возложил на судей ответственность за содержание исправительных домов для попрошаек, бродяг и праздных лиц [*Warren* 2000, 31].

В 1691 г. парламент Англии принял закон, согласно которому для организации помощи нуждающимся должны были составлять список получателей. Их утверждало собрание налогоплательщиков. Без одобрения старост или мировых судей помощь не предоставляли. Расходы на бедных фиксировали в отчетах надзирателей, церковных старост, приходских советов [*Nichols* 1854[a], 343].

Уже в актах XVII в. появилось разделение на «помощь в работном доме» и «помощь вне работного дома». Обычно средства неимущим выдавали за пределами данного учреждения, особенно в периоды сезонной безработицы и для детей и немощных. Суммы были минимальными – от 5% до 15% от средней зарплаты [*Linder*t 1998, 114] – поскольку предполагалось, что бедных могли поддерживать родственники. Просители, которых считали «заслуживающими», получали дополнительную помощь – одежду, топливо, табак [*Brundage* 2002, 14].

В XVII в. в Англии за счет денег разбогатевших торговцев и промышленников, а также средств, оставленных на благотворительность в завещаниях, массово возникали частные фонды. Они содержали богадельни, госпитали, школы грамоты, общественные библиотеки и университетские стипендии, поддерживали подмастерьев и заключенных. Формировались первые дружеские сообщества, которые выполняли функцию медицинского, имущественного и пенсионного страхования [*Slack* 1990, 51].

В 1616 г. Тайный совет Шотландии издал акт, согласно которому каждый приход должен был учредить школу. В 1633 г. парламент Шотландии ввел налог на землев-

ладельцев, средства от которого направляли на финансирование учебных заведений. С 1696 г. в каждом приходе Шотландии появилась должность ответственного за школы [*Curtis* 1953, 512]. В 1698 г. в Англии создали «Общество распространения христианского знания», и в XVIII в. оно стало одним из наиболее активных участников развития школьного образования в Британии. К 1750-м гг. общество создало 2 тыс. школ, в которых училось 50 тыс. человек [*Curtis* 1953, 192-193].

Многие приходы Англии не могли позволить себе строительство и содержание работного дома. В 1696 г. приходы Бристоля объединились, чтобы совместно финансировать организацию помощи бедным, а парламент принял акт, который узаконил данную практику [*Nichols* 1854[a], 373]. В дальнейшем союзы приходов для исполнения закона о бедных утверждал парламент, и к 1834 г. было создано около 70 таких объединений [*Fraser* 2009, 42]. Принятый в 1697 г. акт об оседлости содержал требование, чтобы новый житель прихода предъявлял письменную гарантию от своего прихода, что его заберут обратно, если жителю потребуется помощь по закону о бедных [*Slack* 1990, 36] – в противном случае надзиратели могли выслать его из «чужого» для него прихода. Неимущие и их семьи должны были носить значок с буквой P и первой буквой названия их прихода, иначе им могли отказать в помощи, подвергнуть заключению, телесному наказанию или привлечь к тяжелому труду [*Nichols* 1854[a], 359-360]. Данное правило было отменено лишь в 1810 г. [*Nichols* 1854[b], 145].

Социальная политика в XVIII веке – начале XIX века

Акт парламента 1723 г., который известен по имени его инициатора лорда Начбулла, вводил рекомендацию приходам строить или арендовать работные дома [*Fraser* 2009, 42]. Закон наделял надзирателей правом отказывать в помощи тем, кто не желал поступать в данные заведения. Всего в Британии с XVI по XIX в. было построено порядка 2 тыс. работных домов приблизительно на 100 тыс. человек [*Williams* 2016, 232]. На протяжении длительного времени такие учреждения не разделяли их обитателей по возрасту, обслуживающего персонала в них не было. Они могли принадлежать приходам или частным собственникам, тогда бедных направляли в них как рабочую силу. Работного дома боялись по ряду причин. Он означал утрату свободы, унижение и разделение семей. Семьи пожилых получателей помощи не разделяли, из-за чего бедные зачастую завышали свой возраст при поступлении в работный дом. Работные дома имели вид тюремного учреждения, за что их прозвали «бастилиями». Персонал был грубым, так как для работы в таких заведениях набирали бывших военных, которые без симпатии относились к их обитателям. В работных домах соблюдали строгий и невыносимый распорядок, питание было скудным и некачественным. Их постояльцы были заняты тяжелым трудом – дробили кости на удобрения, обрабатывали камни для мостовых, щипали паклю. Трупы бедных направляли в школы для врачей [*Brundage* 2002, 78-81].

Акт 1729 г. возлагал расходы на выдворение бедняка на приход, из которого происходил проситель. Согласно акту 1732 г., мать незаконнорожденного ребенка обязана была назвать имя его отца, которого после этого надлежало заключить в тюрьму, если он отказывался взять на себя ответственность и избавить приход от расходов на содержание ребенка. Однако запрещалось выдворять беременных. В 1743 г. приходы обязали вести отчетность в надлежащем виде. Была введена награда за задержание бродяг и штраф за их укрывательство [*Tate* 1969, 193]. Незаконнорожденные дети с 1743 г. получили статус жителя не в приходе, где они родились, а в приходе их матерей. Ранее беременных перенаправляли из одной общины в другую, чтобы не тратить средства на ребенка. Детей либо передавали приемной семье, либо направляли в работный дом. В некоторых случаях более дешевым вариантом было отдать ребенка в подмастерья – нередко без учета мнения родителей.

Приходы доплачивали мастерам, которые брали детей на работу, условия их содержания власти не контролировали, что вело к сверхсмертности [*Brundage* 2002, 13-16].

В XVIII в. массово появлялись благотворительные больницы [*Slack* 1990, 51]. В конце столетия на местном уровне появились первые советы по здравоохранению из добровольцев, которые координировали медицинскую помощь и следили за соблюдением санитарии [*Warren* 2000, 47], а приюты для душевнобольных отделили от богаделен [*Brundage* 2002, 121]. В 1774 г. парламент принял акт, который устанавливал правила содержания таких учреждений [*Warren* 2000, 43]. В 1807 г. особая комиссия парламента рекомендовала учреждать приюты для душевнобольных в каждом графстве [*Warren* 2000, 50]. В начале XIX в. законодатели принимали различные частные акты о строительстве и содержании больниц [*Гутиева, Склярова* 2015, 15]. В 1815 г. введено лицензирование аптекарей Обществом аптекарей [*Warren* 2000, 51]. В начале XIX в. появились первые сберегательные банки [*Nichols* 1854[b], 204].

В конце XVIII – начале XIX вв. в Британии сформировалось евангелистское движение, целью которого стало распространение религиозного просвещения – в том числе для улучшения нравственности и трудовой этики рабочего класса. В 1785 г. появился союз воскресных школ [*Warren* 2000, 45]. К 1803 г. количество таких школ превысило 7 тыс., в них училось более 800 тыс. человек, то есть больше трети детей школьного возраста [*Curtis* 1953, 199]. В 1818 г. благотворители создали союз бесплатных «Школ для бедных» [*Curtis* 1953, 219]. Государственные нормы в сфере образования вплоть до конца XIX в. носили косвенный характер: так, в рамках «фабричных законов» 1833 г. власти ввели ограничения на необходимый уровень образования работников, чтобы побуждать родителей отдавать детей в школы [*Curtis* 1953, 242].

В 1782 г. был принят акт Гильберта, который отменил проверку на нуждаемость работным домом. Также в подобных учреждениях стали предоставлять помощь нетрудоспособным по старости или болезни. Тем неимущим, которые могли трудиться, подыскивали работу или оказывали вспомоществование вне работного дома. Детей младше 7 лет перестали разлучать с родителями [English Historical Documents 1957, 285-290], а для ухода за сиротами и больными нанимали женщин. Бедных посылали в работные дома не далее чем в 10 милях от их жилья [*Nichols* 1854[b], 91-97]. Надзирателей заменили на назначаемых магистратами попечителей, которые получали зарплату. Церковных старост обязали вести учет информации о приходской благотворительности [*Brundage* 2002, 21].

Статут 1795 г. запретил принудительно отправлять бедняка в его приход до того, как он затребует вспомоществование [*Nichols* 1854[b], 462]. Судьи могли приостанавливать выдворение больных. Счета за «чужих» бедных направляли в их приход [*Brundage* 2002, 26-28].

В 1795 г. в приходе Спин графства Беркшир мировые судьи решили организовать доплаты рабочим из сборов на бедных по формуле, которая зависела от стоимости зерна. Данная система, которая получила название «спинхемлендской», распространилась в южной Англии и привела к тому, что работодатели специально платили своим работникам меньше, чтобы те получали деньги из сборов на бедных. Численность получателей помощи возросла, а их мотивация к труду снизилась [*Brundage* 2002, 56-57].

Важным фактором в становлении социальной политики в Британии был процесс огораживаний, которые производили для увеличения площадей под выпас овец. Их шерсть использовали для производства тканей, экспортируемых из Британии. Доходы от торговли существенно превышали плату крестьян за пользование землей. В конце XVIII в. процесс огораживания ускорился, поскольку изобретение новых машин, а именно челнока Дж. Кея в 1733 г., прядильной машины Дж. Харгривса в 1765 г., парового двигателя Дж. Уатта в 1782 году, механического ткацкого станка Э. Картрайта в 1785 г., существенно повысило производительность труда. Ремесленники не могли конкуриро-

вать с новыми фабриками, а выселяемые с земли крестьяне теряли возможность обеспечивать себя самостоятельно и с трудом приспосабливались к крайне тяжелым условиям работы на фабриках, где рабочий день мог превышать 12 часов [*Чикалова* 2006, 502]. В XVIII – начале XIX вв. чрезвычайно быстро увеличивалась численность населения: если в 1700 г. в Англии и Уэльсе проживало около 5 млн человек, то в 1800 г. – уже 9 млн, а в 1830 г. – 14 млн [*Барлова* 2009, 73-75]. Рабочих на рынке труда становилось все больше, и зарплаты падали или не увеличивались с конца XVIII и вплоть до середины XIX в. Одновременно быстро возрастало богатство торговцев и промышленников. Снизился средний уровень грамотности рабочих [*Harris* 2004, 37-38]. Сокращалась длительность контрактов, рабочим перестали предоставлять жилье за счет работодателя, разрушался патриархальный уклад. Ухудшилась трудовая этика рабочих: высшие классы считали их ленивыми, а помощь по закону о бедных воспринимали как нарушение правил рынка, истощение «фонда зарплат». Элита испытывала опасения по поводу их революционного потенциала, к тому же в страну после войны с Францией возвращались солдаты [*Brundage* 2002, 39-44]. Для противодействия атеизму французской революции элиты стремились поддерживать христианский дух, для чего магистраты-клирики англиканской церкви раздавали больше средств нуждающимся [*Brundage* 2002, 25]. Также в XIX в. активно развивалась благотворительность, организации предоставляли бедным пищу, одежду, медицинские услуги, образование.

С 1776 (когда в стране начали вести системную статистику по расходам на бедных) по 1803 г. объем помощи по «законам о бедных» возрос втрое, с 1,5 млн фунтов до 4,2 млн. Показатель продолжал расти до 1830-х гг., превысив 7 млн фунтов [*Nichols* 1854[b], 465-466], но численность бедных не уменьшалась. Суммарные расходы на помощь бедным в Англии в эпоху «старых законов о бедных» историки оценивают в 1–2,5% ВВП [*Lindert* 1998, 114]. Общее количество получателей помощи сильно разнилось по стране в XVIII – начале XIX вв., но в среднем 20% населения запрашивало поддержку, а получали ее 10% [*Nichols* 1854[b], 465-466]. В некоторых районах уровень был гораздо выше, например, в Ноттингемшире, где происходили луддитские волнения, а средства получали до половины жителей [*Peel* 1888, 27].

В 1832 г. была организована королевская комиссия по закону о бедных, в которую входили экономист У. Нассау-старший и утилитарист-реформатор Э. Чадвик [*Harris* 2004, 52-53]. Комиссия провела опрос об исполнении «старых законов о бедных» во всех приходах страны и пришла к выводу, что существующий порядок вреден как для финансов страны, так и для трудовой этики рабочих [*Барлова* 2010, 30]. Доклад комиссии стал основанием для принятия в 1834 г. «Новых законов о бедных», которые существенно ужесточили предоставление помощи в логике «меньшей приемлемости»: суммы пособий должны были заведомо уступать зарплатам от любой работы, а условия для их получения должны были быть сложнее. Власти запретили поддерживать трудоспособных бедных вне работных домов [*Harris* 2004, 52-53]. Нуждающимся, в соответствии с логикой laissez-faire либерализма и индивидуальной ответственности, предложили избегать вредных привычек, экономить, сберегать, рассчитывать на собственные силы и трудолюбие для улучшения своего материального положения. Государственное вмешательство считалось вредным. Расходы на малоимущих благодаря новым мерам сократились почти вдвое, с 7 до 4 млн фунтов в год [*Nichols* 1854[b], 465-466]. Общественные и парламентские дебаты по поводу экономической, социальной и моральной справедливости и целесообразности «новых законов о бедных» продолжались на протяжении всего XIX в. и существенно повлияли на политику, культуру и социальную философию в Британии.

Заключение

Церковь была основным организатором социальной поддержки в Британии (как и в других странах Европы) в период до Реформации. Десятина обеспечивала ресурсы для помощи неимущим в виде пищи, одежды, денег, медицинских услуг, крова и образования. Также нуждающиеся жители страны могли получать милостыню или иную помощь от благотворителей. Первые законы о бедных возникли в эпоху после чумы, «черной смерти», и были направлены на решение проблемы дефицита рабочей силы. Бродяг воспринимали как угрозу и жестоко преследовали.

После Реформации государство передало местным властям функции попечения, которые ранее выполняла католическая церковь. Британская система отчасти воспроизводила те решения, которые принимали в городах континентальной Европы в начале XVI в. Работные дома существовали в Нидерландах, а сбор помощи на уровне города силами муниципальных властей и запрет на попрошайничество были распространены в Германии. Если Женева при Ж. Кальвине стала первым городом, который успешно решил проблему массовой бедности, то именно британские «законы о бедных» стали первой в мире общегосударственной схемой поддержки нуждающихся, распространив принципы христианской этики помощи нуждающимся на всю страну. В XVI в. государство ввело сборы на бедных как источник финансирования, который дополнил и иногда замещал десятину. Отношение к нищим постепенно становилось мягче и переходило в категории заботы и ответственности, а не только наказания. Происходила данная трансформация в том числе благодаря распространению идей феодального патернализма и религиозного долга. В Британии стали появляться школы и больницы, которые поддерживала не только церковь, но и частные благотворители. В XVIII в. возникли общества взаимопомощи и система страхования. Передовым для того времени был опыт организации массового образования в Шотландии.

Масштабные изменения в структуре экономики из-за промышленной революции и быстрого роста населения привели к тому, что в конце XVIII – начале XIX вв. сборы на бедных стали увеличиваться, а старая система перестала справляться с новыми вызовами. Трансформация 1834 г. должна была гарантировать финансовую устойчивость сборов на бедных, сохранив защиту от крайней нужды. Получение помощи при этом ассоциировалось с унижением, жители страны не могли существовать, опираясь исключительно на нее, и к поддержке государства прибегали лишь наиболее нуждающиеся слои населения. Большинству предлагали обращаться на рынок труда и обеспечивать себя собственными силами в соответствии с либеральной логикой невмешательства государства и личной ответственности – или рассчитывать на частную благотворительность. Идея «меньшей приемлемости» помощи стала основанием для многих решений в США. Также Америка переняла из Британии традицию финансировать общественные учреждения из частных средств.

Ранняя система социальной политики в Великобритании совмещала идеи об общем благе и личной ответственности получателей помощи. Обеспечение выплат нуждающимся из сборов, в противоположность гильдейскому по происхождению принципу страхования, заложило основания для социального государства в современном смысле. Практику объяснения расходов при уплате налогов и источников выплаты при получении пособий, внимание к проблемам получателей помощи, личный контакт, учет материального положения при предоставлении мер поддержки, а также широкие полномочия местных властей можно назвать наиболее ценными методами раннего периода социальной политики в Великобритании, которые применяют и в современности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Барлова Ю.Е. (2009) Система социальной помощи в Англии XVII – первой половины XIX вв. и конструирование нарративов о «старом законодательстве о бедных» // Диалог со временем. Альманах интеллектуальной истории. №28. С. 297–318.

Барлова Ю.Е. (2010) Английское законодательство о бедных в XVIII – первой половине XIX века // Ярославский педагогический вестник. №3. С. 27–31.

Барлова Ю.Е. (2018) Помогать нельзя наказывать, терпеть нельзя просить? Бедность и помощь нуждающимся в социокультурном пространстве Англии Нового времени. СПб.: Алетейя. 244 с.

Гутиева М.А., Склярова Е.К. (2015) Сравнительный анализ социальных реформ России и Великобритании в первой половине XIX века // Гуманитарные и социальные науки. №1. С. 14–23.

Саламатова О.В. (2011) Английское законодательство о бедных в русской научной и общественной мысли конца XIX – начала XX вв. // Вестник Поморского университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. № 2. С. 7–13.

Склярова Е.К. (2021) Становление социальной политики Великобритании в эпоху урбанизации в первой половине XIX века: дисс. доктора исторических наук. ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет». Ставрополь. 430 с.

Чикалова И.Р. (2006) У истоков социальной политики государств западной Европы // Журнал исследований социальной политики. №4. С. 501–504.

Brundage A. (2002) The English Poor Laws, 1700–1930. New York: Palgrave Macmillan. 186 P.

Curtis S.J. (1953) History of Education in Great Britain. London: University Tutorial Press. 643 P.

Eden F.M. (1797) The State of the Poor: or, an History of the Laboring Classes in England, from the Conquest to the Present Period. In 3 vols. Vol. 1. London: J. Davis. 632 P.

English Historical Documents (1957). In 12 vol. Vol. 7. 1714–1783. Ed. by Horn D.B. New York.: Oxford University Press. 972 P.

Fraser D. (2009) The Evolution of the British Welfare State. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 435 P.

Harris B. (2004) The Origins of the British Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800–1945. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 403 P.

Hudson G. (2012) The Relief of English Disabled Ex-Sailors, c. 1590–1680. The Social History of English Seamen, 1485–1649. Ed. by Fury C. Woodbridge: Boydell & Brewer. P. 229–252.

King S. (2018) Writing the Lives of the English Poor, 1750s-1830s. Montreal: McGill-Queen's University Press. 464 P.

Lindert P.H. (1998) Poor Relief before the Welfare State: Britain versus the Continent, 1780–1880. European Review of Economic History. Issue 2. P. 101–140.

Nichols G. (1854a) A History of the English Poor Law, in Connexion with the Legislation and Other Circumstances Affecting the Condition of the People. In 2 vols. Vol. 1. London: John Murray. 408 P.

Nichols G. (1854b) A History of the English Poor Law, in Connexion with the Legislation and Other Circumstances Affecting the Condition of the People. In 2 vols. Vol. 2. London: John Murray. 467 P.

Pattison B.L. (2006) Poverty in the Theology of John Calvin. Eugene: Wipf and Stock Publishers. 392 P.

Peel F. (1888) The Risings of the Luddites, Chartists & Plugdrawers. Heckmondwike: Senior and Co. Printers. 366 P.

Slack P. (1990) The English Poor Law. 1531–1782. Basingstoke: Macmillan. 79 P.

Tate W.E. (1969) The Parish Chest. A Study of the Records of Parochial Administration in England. Cambridge: Cambridge university press. 369 P.

Warren M.D. (2000) A Chronology of State Medicine, Public Health, Welfare and Related Services in Britain 1066–1999. London: Faculty of Public Health Medicine of the Royal Colleges of Physicians. 383 P.

Williams K. (2016) From Pauperism to Poverty. London: Taylor and Francis. 397 P.

REFERENCES

Barlova Yu.Ye. (2009) Sistema sotsialnoy pomoshchi v Anglii XVII – pervoy poloviny XIX vv. i konstruirovaniye narrativov o «starom zakonodatelstve o bednykh» [System of the Social Assistance In England in the XVII – First Half of the XIX Century and Construction of the Narrative on the "Old Poor Laws"]. *Dialogue with time. Almanac of the intellectual history*. no. 28, pp. 297–318.

Barlova Yu.Ye. (2010) Angliyskoye zakonodatelstvo o bednykh v XVIII – pervoy polovine XIX veka [English Poor Laws in the XVIII – First Half of the XIX Century]. *Yaroslavl pedagogic herald*. no. 3, pp. 27–31.

Barlova Yu.Ye. (2018) *Pomogat nelzya nakazyvat, terpet nelzya prosit? Bednost i pomoshch nuzhdayushchimsya v sotsiokulturnom prostranstve Anglii Novogo vremeni* [Help not Punish, Tolerate not Forgive? Poverty and Relief for the People in Need in the Social and Cultural Space of England in Modern history]. Sankt-Petersburg: Aleteyya. 244 p.

Gutiyeva M.A., Sklyarova Ye.K. (2015) Sravnitelnyy analiz sotsialnykh reform Rossii i Velikobritanii v pervoy polovine XIX veka [Comparative Analysis of the Social Reforms in Russia and Great Britain in the First Half of the XIX Century]. *Humanities and social sciences*. no. 1, pp. 14–23.

Salamatova O.V. (2011) Angliyskoye zakonodatelstvo o bednykh v russkoy nauchnoy i obshchestvennoy mysli kontsa XIX –nachala XX vv [English Poor Laws in Russian Scientific and Social Thought in the End of the XIX – Beginning of the XX Century]. *Herald of the Pomor university. Series: Humanities and social sciences*. no. 2, pp. 7–13

Sklyarova Ye.K. (2021) Stanovleniye sotsialnoy politiki Velikobritanii v epokhu urbanizatsii v pervoy polovine XIX veka [Development of the Social Policy in Great Britain in the Time of Urbanisation in the First Half of the XIX Century]: doctoral thesis on history. Northern Caucasus Federal university. Stavropol. 430 p.

Chikalova I.R. (2006) U istokov sotsialnoy politiki gosudarstv zapadnoy Yevropy [The Origins of the Social Policy of the Countries in the Western Europe]. *The Journal of Social Policy Studies*. no. 4, pp. 501–504.

Brundage A. (2002) *The English Poor Laws, 1700–1930*. New York: Palgrave Macmillan. 186 p.

Curtis S.J. (1953) *History of Education in Great Britain*. London: University Tutorial Press. 643 p.

Eden F.M. (1797) *The State of the Poor: or, an History of the Laboring Classes in England, from the Conquest to the Present Period*. In 3 vols. Vol. 1. London: J. Davis. 632 p.

English Historical Documents (1957). In 12 vol. Vol. 7. 1714–1783. Ed. by Horn D.B. New York: Oxford University Press. 972 p.

Fraser D. (2009) *The Evolution of the British Welfare State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 435 p.

Harris B. (2004) *The Origins of the British Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800–1945*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 403 p.

Hudson G. (2012) The Relief of English Disabled Ex-Sailors, c. 1590–1680. *The Social History of English Seamen, 1485–1649*. Ed. by Fury C. Woodbridge: Boydell & Brewer. pp. 229–252.

King S. (2018) *Writing the Lives of the English Poor, 1750s-1830s*. Montreal: McGill-Queen's University Press. 464 p.

Lindert P.H. (1998) Poor Relief before the Welfare State: Britain versus the Continent, 1780–1880. *European Review of Economic History*. Issue 2. pp. 101–140.

Nichols G. (1854a) *A History of the English Poor Law, in Connexion with the Legislation and Other Circumstances Affecting the Condition of the People*. In 2 vols. vol. 1. London: John Murray. 408 p.

Nichols G. (1854b) *A History of the English Poor Law, in Connexion with the Legislation and Other Circumstances Affecting the Condition of the People*. In 2 vols. vol. 2. London: John Murray. 467 p.

Pattison B.L. (2006) *Poverty in the Theology of John Calvin.* Eugene: Wipf and Stock Publishers. 392 p.

Peel F. (1888) *The Risings of the Luddites, Chartists & Plugdrawers*. Heckmondwike: Senior and Co. Printers. 366 p.

Slack P. (1990) *The English Poor Law.* 1531–1782. Basingstoke: Macmillan. 79 p.

Tate W.E. (1969) *The Parish Chest. A Study of the Records of Parochial Administration in England*. Cambridge: Cambridge university press. 369 p.

Warren M.D. (2000) *A Chronology of State Medicine, Public Health, Welfare and Related Services in Britain 1066–1999*. London: Faculty of Public Health Medicine of the Royal Colleges of Physicians. 383 p.

Williams K. (2016) *From Pauperism to Poverty*. London: Taylor and Francis. 397 p.

Информация об авторе

Подольский Вадим Андреевич, кандидат политических наук, доцент факультета политологии, Государственный академический университет гуманитарных наук. Адрес: Мароновский переулок, д. 26, Москва, 119049. E-mail: deomniscibili@yandex.ru

About the author

Vadim A. Podolskiy, Candidate of Sciences (Politics), Associate Professor, Faculty of Political Science, State Academic University for the Humanities. Address: 119049, Moscow, Maronovsky sidestreet, 26. E-mail: deomniscibili@yandex.ru

Статья поступила в редакцию / Received: 30.07.2021
Статья поступила после рецензирования и доработки / Revised: 21.10.2021
Статья принята к публикации / Accepted: 23.10.2021