

**В.А. Подольский**

Государственный академический университет гуманитарных наук,  
119049 г. Москва, Российская Федерация

## Предпосылки формирования социального государства в Великобритании во второй половине XIX – начале XX вв.

В статье рассматривается история социальной политики в Британии с 1834 по 1942 гг. Показаны процессы роста государственного регулирования социальной политики и изменение финансирования пособий, страхования, образования и здравоохранения. Эти процессы представляют интерес в контексте изучения перспектив частно-государственного партнерства в социальной сфере. Изучена роль местного самоуправления в социальной политике Британии. Рассмотрено включение налогоплательщиков и получателей пособий в процессы сбора и распределения средств. Вовлеченное участие в социальной политике – перспективное средство для корректировки и точной настройки мер поддержки. Используется сравнительно-исторический подход, анализ правовых документов, статистических данных, структурно-функциональный анализ системы управления социальной поддержкой. В статье показаны этапы трансформации британской системы социальной политики, формирование новых институтов, переход от частной инициативы к государственному управлению в этой сфере.

**Ключевые слова:** законы о бедных, история Великобритании, социальная политика, социальное страхование, пенсии

**Благодарности.** Статья подготовлена при финансовой поддержке в рамках выполнения государственного задания Государственного академического университета гуманитарных наук по теме «Современное информационное общество и цифровая наука: когнитивные, экономические, политические и правовые аспекты» (FZNF-2020-0014).

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Подольский В.А. Предпосылки формирования социального государства в Великобритании во второй половине XIX – начале XX вв. // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2021. Т. 12. № 3. С. 67–84. DOI: 10.31862/2500-2988-2021-12-3-67-84

DOI: 10.31862/2500-2988-2021-12-3-67-84

## V.A. Podolskiy

State Academic University for the Humanities,  
Moscow, 119049, Russian Federation

# Background of the emergence of the welfare state in Great Britain in the second half of the XIX – early XX centuries

The article reviews the history of the social policy in Britain from 1834 to 1942. Presents the processes of growth of the state regulation of the social policy and changes in funding of benefits, insurance, education, and healthcare. These processes are worth examination within the context of studying the prospects for private-public partnership in the social sphere. The role of local self-government in British social policy is studied. The inclusion of taxpayers and recipients of benefits in the collection and distribution of funds is considered. Involvement in social policy can be used as means for correction and fine tuning of the social support. Comparative historical approaches, analysis of legal documents, statistical data, structural and functional analysis of the social support management system are used. Stages of transformation of the British social policy system, emergence of new institutions, transition from private effort to the government regulation of the social sphere, are shown in the article.

**Key words:** poor laws, history of the Great Britain, social policy, social insurance, pensions

**Acknowledgments.** The article was prepared with financial support within the framework of the state assignment of the State Academic University of the Humanities on the subject “Modern Information Society and Digital Science: Cognitive, Economic, Political and Legal Aspects” (FZNF-2020-0014).

FOR CITATION: Podolskiy V.A. Background of the emergence of the welfare state in Great Britain in the second half of the XIX – early XX centuries. *Locus: People, Society, Culture, Meanings*. 2021. Vol. 12. No. 3. Pp. 67–84. (In Rus.) DOI: 10.31862/2500-2988-2021-12-3-67-84

Знакомство с историей социальной политики Великобритании в XIX – начале XX вв. представляет интерес по трем причинам. Во-первых, это время радикальной трансформации системы поддержки, увеличение государственного вмешательства. В тех отраслях, где ранее преобладала активность благотворителей и религиозных организаций, появляются сначала государственные правила, а затем государственные средства. Для России трансформации в социальной политике Британии XIX–XX вв. могут быть изучены для оценки возможностей частно-государственного партнерства в сфере социальной политики, присутствовавшего в Российской Империи, но в современной России почти не представленного.

Во-вторых, это опыт согласования местного самоуправления и общегосударственных инициатив. Все решения, которые принимало центральное правительство, администрировались местными органами, которые нередко были выборными, что создавало, с одной стороны, возможности для гибкой реализации новых правил, а с другой – гарантировало адекватность фактически принимаемых мер местным реалиям. В компетенции органов местного самоуправления и органов власти регионов современной России существует достаточно большие полномочия по воплощению мер социальной политики, но, в отличие от Великобритании, финансовая обеспеченность муниципального уровня обычно недостаточна для масштабных решений.

В-третьих, социальная политика в России с позднесоветских времен воспринимается как данность, гарантированная государством, а страховые решения, принятые в Великобритании в XIX–XX вв. институционально обеспечивали включенность и налогоплательщиков, и получателей пособий. Жители страны платили свои деньги, отдавая «сборы на бедных» или страховые взносы, и могли непосредственно видеть как процесс накопления фондов, так и процесс их расходования. Изучение участия жителей страны в социальной политике представляет ценность при принятии решений в этой сфере.

Социальная политика в Великобритании с 1834 г., когда был принят акт об изменении законов о бедных, известный как «новые законы о бедных», по 1942 г., когда экономист У. Беверидж выступил с докладом

«Социальное страхование и сопутствующие услуги», с которого началось создание британского социального государства, может быть поделена на два неравных периода. Первый период, от принятия «новых законов о бедных» до 1870-х гг., был связан с торжеством свободного рынка и «воспитывающим» подходом к бедным, которым предлагалось опираться на собственные силы, трудиться и избегать пороков, чтобы не оказаться без средств к существованию. В течение второго периода, от реформ 1870-х гг. до 1942 г., происходит серьезное увеличение государственного вмешательства, и от роли «ночного сторожа» государство переходит сперва к регулированию, а затем к финансированию всех сфер социальной политики: жилищного строительства, страхования, пенсий, здравоохранения, образования.

Меры социальной политики, принимаемые в данный период в Великобритании, известны как в отечественной, так и в британской исторической и политической науке. Однако ни в России, ни в Британии не существует работ, которые перечисляли и раскрывали бы все элементы социальной политики в это время. В советский период большое внимание к проблематике было связано с работами К. Маркса и Ф. Энгельса, активно изучавших положение рабочего класса в Британии. Вопросы положения нуждающихся в Великобритании и организацию системы помощи местными властями также изучали и другие немецкие экономисты, в частности, Р. фон Кауфман в работе «Финансовое хозяйство органов местного самоуправления в Англии, Франции и Пруссии» (1906) [2] и Л. Brentano в монографии «История развития народного хозяйства Англии» (1929) [1]. В первые годы XX в. британская социальная политика была перестроена по немецкому образцу, поэтому ценность представляет сборник статей под редакцией историка В. Моммзена из Дюссельдорфского университета «Возникновение государства всеобщего благосостояния в Британии и Германии: с 1850 по 1950 гг.» (1981) [21]. Обзор активности реформаторов и их роли в изменении социальной политики производится в книге «Бедность и реформа закона о бедных в Британии XIX века, 1834–1914 гг.: от Чадвика до Бута» (1998) историка из Открытого университета Лондона Д. Ингландера [17]. Одна из самых цитируемых британских книг по теме социальной политики в Британии в XIX – начале XX вв. – «Происхождение британского государства всеобщего благосостояния» (2004) Б. Харриса [19]. Оценка «законов о бедных» в отечественной мысли проанализирована О.В. Саламатовой из Поморского университета в статье «Английское законодательство о бедных в русской научной и общественной мысли конца XIX – начала XX века» (2011) [5]. Наиболее масштабным современным исследованием по социальной политике в эту эпоху может

считаться охватывающая период с 1834 по 1950 гг. книга американского историка Дж. Бойера из Корнелльского университета «Извилистая дорога к государству всеобщего благосостояния: экономическая нестабильность и политика социальной защиты в Британии» (2018) [8]. Изменения в социальной политике в Великобритании были во многом связаны с процессом урбанизации, этой теме посвящена диссертация Е.К. Скларовой из Южного федерального университета «Становление социальной политики Великобритании в эпоху урбанизации в первой половине XIX века» (2020) [6]. Социальным реформам второй половины XIX в. и их роли в установлении общественного мира посвящена кандидатская диссертация А.К. Шабуниной «Формы и методы социального компромисса в Англии (1851–1884 гг.)» из Института всеобщей истории РАН (2020) [7].

В первой половине XIX в. социальная политика в Великобритании опиралась на принципы *laissez-faire* либерализма, сочетавшегося с социальным патернализмом элит, который существенно изменился вследствие перехода от феодальной к капиталистической экономической системе. Высшие классы считали, что свободное действие рыночных сил – наиболее эффективный и справедливый способ перераспределения благ в обществе. Закон спроса и предложения распространялся и на рынок труда: низкий уровень зарплат рабочих воспринимался не как злоупотребление со стороны получавших сверхприбыли собственников средств производства, а как следствие избытка предложения на рынке труда. Рабочим предлагалось искать возможность продать свой труд на наиболее выгодных условиях, а их чрезвычайно тяжелое материальное положение высшие классы связывали с ленью и порочным образом жизни. Считалось, что повышение зарплат рабочим подорвет их трудовую дисциплину, а промышленники воспринимались не как эксплуататоры, а как благодетели, дававшие работу «этим несчастным» [цит. по: 4, с. 39]. Высшие классы, таким образом, «воспитывали» рабочих, предлагая им опираться на собственные силы.

Целью преобразований «новых законов о бедных» 1834 г. было сделать процедуру получения помощи для трудоспособных бедных отпугивающей. Для этого использовались два инструмента – принцип «меньшей приемлемости», чтобы достаток получателей пособий был меньше, чем у самого плохо оплачиваемого рабочего, и проверка на нуждаемость работным домом, т.е. общежитием, где нуждающиеся получали еду и кров в обмен на труд, обычно монотонный и тяжелый [5, с. 8]. Согласно новым законам, прекращалась выдача помощи трудоспособным бедным вне работного дома [11, р. 66]. Бедных требовалось делить по категориям в зависимости от возраста и трудоспособности. Базовые

административные единицы Британии, в то время – приходы, были объединены в 600 союзов для строительства рабочих домов, поскольку для отдельных приходов содержание рабочего дома могло быть недостижимым с финансовой точки зрения<sup>1</sup>. Контроль за исполнением закона о бедных был передан от назначаемых мировыми судьями надзирателей выборным советам попечителей [11, р. 19–20]. В 1838 г. аналогичные законы были приняты в Ирландии, в 1845 г. – в Шотландии [6, с. 200].

Впервые учреждался специальный центральный орган, Комиссия по закону о бедных, подотчетная Тайному совету. В 1847 г. комиссия была преобразована в Совет по закону о бедных. В 1871 г. совет был упразднен, его функции были переданы Совету по местному правлению. Этот совет также получил полномочия в сфере общественного здоровья, которые ранее принадлежали секретарю по внутренним делам, в его ведении стали находиться регистрация рождений и смертей, общественное здравоохранение, местное самоуправление, канализация и санитария, бани, благоустройство, жилье рабочих, местное налогообложение и профилактика заболеваний, за которую ранее отвечал Тайный совет [11, р. 110].

«Новые законы о бедных» позволили достичь тех результатов, на которые рассчитывали их авторы. Расходы по старому закону о бедных составили 7 млн фунтов в 1834 г., а к 1837 г. они сократились до 4 млн, как в 1803 г.<sup>2</sup>, и, несмотря на быстро растущую численность населения, не достигли старых уровней вплоть до «Ланкаширского хлопкового голода» 1860-х гг., экономического кризиса, вызванного Гражданской войной в США и дефицитом хлопка для английских фабрик [19, р. 52–53].

Парламентская реформа 1832 г. увеличила число избирателей в полтора раза, с 0,4 до 0,6 млн чел., т.е. право голоса получило 15% вместо 10% взрослых мужчин [3, с. 50–65]. Недовольство ограниченным масштабом реформы и жесткостью новых законов о бедных привело к тому, что многие жители страны подавали петиции в парламент, объединяясь в движения, эти движения постепенно выработали единый перечень требований, «хартию». Хартия настаивала на дальнейшей демократизации британской политической системы – введении всеобщего избирательного права для мужчин, зарплата для депутатов, устранении имущественного ценза для кандидатов в депутаты, устранении

<sup>1</sup> Nichols G. 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. L., 1854. P. 454.

<sup>2</sup> Там же. P. 466.

неравенства между избирательными округами, введении тайного голосования и ежегодных выборов. Под хартией подписалось более миллиона человек, т.е. 10% всего населения Англии на тот момент. Чартизм, движение сторонников хартии, оставался заметным политическим феноменом в 1840-е гг. [23, р. 107]. Одним из ответов высших классов на требования о расширении избирательного права стал рост внимания к проблемам нуждающихся, развитие благотворительности.

Благотворительностью в середине XIX в. занималось 650 организаций, в это время была создана, например, одна из крупнейших современных благотворительных организаций, «Армия спасения» У. Бута. Суммарные расходы благотворительных организаций в 1860-е гг. достигали 2,5 млн фунтов в год [18, р. 149]. Их функции и сферы активности часто дублировались. Сумма благотворительных расходов составляла половину от той суммы, которая тратилась в Англии из сборов на бедных, а в Лондоне превышала их [11, р. 107]. В 1869 г. было учреждено общество организации благотворительности для координации усилий благотворительных организаций и государственной помощи. Общество организации благотворительности направило циркуляр в Совет по местному правлению о «неразборчивой» помощи после «Ланкаширского хлопкового голода», когда впервые с 1830-х гг. помощь массово выдавалась вне рабочих домов. В 1870-е гг., вследствие этого циркуляра, число получателей помощи вне рабочего дома сократилось вдвое, с 1 млн до 500 тыс. чел., а общее число получателей помощи упало с 4 млн до 2 [15, р. 26].

Рост грамотности и благосостояния населения, ускорившийся приблизительно с 1850-х гг., а также опасения по поводу политической стабильности подтолкнули парламент к ряду реформ, призванных обеспечить лояльность населения. В 1867 г. по решению парламента число избирателей снова увеличивается, с 1,4 до 2,5 млн чел., т.е. с 20 до 30% взрослых мужчин, были серьезно пересмотрены избирательные округа. Инициаторы реформ рассчитывали, что новые избиратели, в основном, сравнительно обеспеченные рабочие, будут заинтересованы в сохранении своего положения в частности и общей политической конфигурации в целом. В 1875–1876 гг. по инициативе консервативного правительства Б. Дизраэли был проведен ряд реформ в сфере трудового законодательства, образования, санитарии, которые стали первым шагом по переходу от *laissez-faire* к активному государственному регулированию. Эти тенденции усилились в последние годы XIX в., когда консерваторы проводили реформы, опасаясь распространения социалистических идей в стране. В 1884 г. по итогам парламентской реформы избирательное право было уже у 60% взрослых мужчин [8, р. 206]. Государство

стало регулировать также и жилищное строительство. Если в 1875 г. закон обязывал местные власти контролировать обеспечение водой и состояние жилья [27, р. 89], то акт 1885 г. устанавливал стандарты санитарии жилья [Там же, р. 94], а закон 1890 г. «О жилье для рабочих» давал право местным властям выкупать землю и строить жилье [Там же, р. 97]. В конце XIX в. массовое жилищное строительство осуществлялось по инициативе и на средства либо частных благотворителей, либо специально создаваемых для этих целей товариществ.

В 1894 г. был принят акт о местном самоуправлении. Была пересмотрена система административного деления, создавались выборные органы местного самоуправления, женщины, владевшие собственностью, получали право голосовать на местных выборах, работать в школьных советах. В советы попечителей о бедных смогли избираться рабочие [11, р. 126]. У. Крукс, лейборист, стал первым ребенком из рабочего дома, занявшим должность попечителя [Там же, р. 134].

Хотя еще в средние века в Англии принимались законы о санитарии, в 1830-е гг. по рекомендации Королевской коллегии терапевтов в регионах страны были созданы местные советы по санитарии [27, р. 55–56]. Первой значимой попыткой государственного регулирования в этой сфере обычно считают Акт об общественном здоровье 1848 г. Закон был разработан при активном участии одного из авторов «Новых законов о бедных», бентамиста Э. Чадвика. Этот акт наметил важнейшие черты системы общественной санитарии в Британии, а последующие нормативные акты делали его положения обязательными и обеспечивали их административными и финансовыми ресурсами [Там же, р. 66].

Закон 1848 г. создавал Совет по общественному здравоохранению, его функции в 1858 г. были переданы Министерству внутренних дел и Совету по местному самоуправлению [Там же, р. 72]. Согласно закону, местные власти в целях профилактики заболеваний получали право обеспечивать водоснабжение и водоотведение, канализацию, мощение дорог, уборку, должны были следить за состоянием скотобоен. Местные власти могли брать займы на создание инфраструктуры и выплачивать их из местных налогов. Могли нанимать медицинский персонал и инспекторов для оценки угроз здоровью от промышленных выбросов и свалок [Там же, р. 66]. В 1866 г. акт о санитарии обязывал местные власти строить канализацию, подключать к ней дома и вводил максимальную численность жителей домов [Там же, р. 79].

В 1858 г. актом парламента был учрежден Главный медицинский совет, который вел реестр врачей. Без включения в реестр врач не имел права осуществлять медицинскую деятельность [Там же, р. 73].



Во второй половине XIX в. строятся десятки больниц для бедных [11, р. 121]. Примерно треть больничных коек принадлежала учреждениям, за которые отвечали местные власти, треть – благотворительным учреждениям, а еще треть – учреждениям, финансируемым из сборов на бедных [19, р. 227]. Хотя центральное правительство и предоставляло гранты местным властям, качество медицинских услуг и санитарные условия сильно различались в зависимости от региона [Там же, р. 241].

Акт о парламентской реформе 1884 г. предполагал лишать избирательного права получателей помощи по закону о бедных. Исключение делалось для тех, кто получал медицинскую помощь по закону о бедных, в некоторых районах таким правом пользовалось до трети населения [11, р. 124–125].

Другим важным направлением активности государства было увеличение регулирования в сфере производства, в первую очередь, текстильного. Фабричные законы принимались в течение всего XIX в. и первой половины XX в. и постепенно охватывали не только текстильную отрасль, но и другие. В 1802 г. был принят первый из серии «фабричных законов», акт об условиях труда для подмастерьев, включавший в себя требования к санитарии, ограничение труда подмастерьев 12 часами, запрет на ночной труд для подмастерьев, подмастерьев должны были учить чтению, письму и счету [27, р. 50]. Закон фактически не выполнялся, поскольку детям перестали присваивать статус подмастерьев. В 1819 г. закон был обновлен, был добавлен запрет на труд детей до 9 лет, ограничение 12 часами в день труда детей до 16 лет [Там же, р. 52]. В 1833 г. введено требование, согласно которому дети могли привлекаться к работе, только если они предъявляли сертификат, подтверждавший, что они обучались в школе. Учреждалась должность фабричных инспекторов, подчиненных министерству внутренних дел. В 1844 г. продолжительность рабочего дня для женщин и детей была ограничена 12 часами, а в 1847 г. – 10. В 1850-е гг. было принято несколько законов об обеспечении безопасности производства. В 1878 г. законодательство было консолидировано [18, р. 25–34]. В 1891 г. возраст для найма детей был увеличен до 11 лет, запрещалось привлекать к работе женщин в течение месяца после родов [27, р. 97]. В 1937 г. были консолидированы отдельные законы, принимавшиеся с конца XIX в. до 1930-х гг., и законодательство фактически приблизилось к современному, с требованиями по безопасности производства, санитарии и иных условий труда, а также продолжительности рабочего дня [Там же, р. 137].

В 1839 г. было положено начало систематическому государственному регулированию в сфере образования, был создан комитет по образованию в Тайном совете для проверки использования грантов,

которые парламент выделял на развитие общественного образования [16, р. 230–231]. С 1840 по 1850 г. расходы на образование возросли в 20 раз, с 10 до 200 тыс. фунтов в год, а с 1850 по 1860 г. – еще вчетверо, до 800 тыс. фунтов [19, р. 144]. В 1856 г. был создан департамент образования, подчиненный Тайному совету [16, р. 248]. В школах в 1850-е гг. было уже более двух миллионов детей [Там же, р. 250], или примерно половина всех детей школьного возраста. Организацией работы школ занимались благотворительные учреждения и англиканская церковь, что зачастую вызывало недовольство протестантов-диссентеров, которые добивались возможности получать финансирование для своих школ, не связанных с государственной церковью. В 1862 г. была учреждена сертификация школ для бедных, надзиратели по закону о бедных получили право оплачивать работу таких школ из взносов на бедных [Там же, р. 253].

Первый масштабный закон об образовании в Англии был принят в 1870 г. Акт парламента учреждал местные власти, «советы», с полномочиями по развитию существующих школ и выделял им средства из бюджета, они могли регулировать число мест в школах, нанимали сотрудников школ, владели землей, на которой размещалась школа. Они были выборными и могли организовывать преподавание независимо от англиканской церкви, а также оплачивать обучение наиболее бедных детей [Там же, р. 276–279]. В 1872 г. в Шотландии были созданы советы по образованию, образование для детей в возрасте от 5 до 14 лет стало обязательным [Там же, р. 545].

Акт парламента 1876 г. обязал родителей обеспечивать их детям начальное образование, учредил комитеты по посещаемости школ. Закон 1880 г. сделал обязательным посещение школ детьми в возрасте от 5 до 11 лет. По закону 1890 г. в Шотландии и 1891 г. в Англии плату за учащихся стало вносить государство, хотя для низших классов обязательное образование оказывалось фактически недоступно из-за того, что дети работали [Там же, р. 272–283]. В 1898 г. были введены пенсии для учителей [Там же, р. 346]. В 1899 г. департамент образования был переименован в Совет по образованию [Там же, р. 311] и действовал до 1944 г., когда было создано Министерство образования [Там же, р. 375].

В XIX в. британская социальная политика была перестроена по рационалистическим экономическим принципам, но затем развивалась по логике политической целесообразности. Помощь бедным с 1834 г. предоставлялась с воспитательным подтекстом, подталкивая нуждающихся к участию в рынке труда. Во второй половине XIX в. симпатии к доктрине *laissez-faire* среди элит стали ослабевать. Отчасти это было

связано с гуманистическими соображениями, поскольку благодаря романам Ч. Диккенса и Б. Дизраэли и активности таких филантропов, как Э.Э. Купер, 7-й граф Шефтсбери, высшие классы больше узнали о положении рабочих. Отчасти это было связано с опасениями по поводу устойчивости политической системы, поскольку, помимо чартистского движения в своей стране, британцы также наблюдали серию революций в 1848 г. в Европе. Отчасти запрос на увеличение государственного вмешательства был вызван усложнением экономики и ростом численности населения, что создавало новые вызовы, в первую очередь, в сфере санитарии. Наконец, увеличение числа избирателей привело к тому, что партии начали конкурировать и за голоса рабочих, а не только состоятельных налогоплательщиков.

В последние десятилетия XIX в. британские политики ввели массовые меры поддержки: бесплатное образование, регулирование санитарных условий и условий труда, жилищное строительство. Повышение благосостояния общества и демократизация правления в Британии привели к росту внимания к положению низших классов и дальнейшим изменениям в социальной политике в начале XX в. В 1901 г. вышла работа о городских бедняках социолога С. Раунтри «Исследование городской жизни», в 1902 г. было опубликовано масштабное исследование о состоянии лондонской бедноты социолога Ч. Бута [17, р. 57]. В 1905–1909 гг. вела работу комиссия по закону о бедных с участием экономиста Беатрис Вебб, члена Фабианского общества, сторонников постепенного перехода к социализму. Правительство либерала Д. Ллойд Джорджа, который стремился подражать социальному законодательству Германии и даже посещал эту страну для изучения опыта, ввело серию законов о социальном страховании и учредило пенсии [21, р. 84–106].

Рост лейбористской партии ставил и перед консерваторами, и перед либералами риски потерять электорат из числа рабочих, поэтому обе партии уделяли большое внимание вопросам трудовых отношений. Первые биржи труда создавались по частной инициативе еще с 1870-х гг. В 1902 г. в Лондоне муниципалитеты получили право содержать биржи труда за счет местных сборов [20, р. 156], а в 1905 г. местные власти получили право предоставлять нуждающимся работу за счет местных сборов [13, р. 38]. В 1909 г. закон о биржах труда был принят парламентом. Для работы над этим законом член парламента и руководитель Совета Великобритании по торговле У. Черчилль (будущий премьер-министр), по рекомендации Беатрис Вебб привлек экономиста У. Бевериджа, который впоследствии стал архитектором социального государства в Британии [24, р. 110].

Наиболее значимыми реформами начала XX в. в сфере социальной политики был акт о страховании 1911 г. и акт о пенсиях 1908 г. Согласно акту 1908 г., пенсии по старости полагались гражданам старше 70 лет и выплачивались из налогов. Пенсия платилась еженедельно, в крайне небольшом объеме, примерно в сумме около 23 фунтов в пересчете на современные деньги, чтобы мотивировать работников самих обеспечивать свою старость [24, р. 50]. Чтобы получить право на пенсию, соискатель должен был иметь доход менее 3 800 фунтов в современных деньгах в год, проживать в стране не менее 20 лет и работать. На пенсию не могли претендовать получатели пособий для бедных, умалишенные, заключенные, пьяницы [22, р. 98]. Пенсию выдавала почта, а не учреждения закона о бедных, чтобы пенсия не воспринималась как нечто постыдное из-за аналогии с пособиями для бедных. Пенсии назначались местными советами по заявке просителей [18, р. 183]. За 1908 г. выдали 600 тыс. пенсий, охвачен был 1% населения [24, р. 50]. К 1948 г., после увеличения числа категорий получателей пенсий, выплаты получало 13% граждан, в это время Британия тратила на пенсии 1,5% ВВП [9, р. 64–66].

В 1911 г. был принят закон о страховании, который включал в себя страховку для оплаты медицинских расходов и страховку от безработицы. Закон учреждал комитеты по страховке. Первая часть закона о национальной страховке вводила национальную страховую схему с предоставлением выплат на медицинские расходы. Все работники, которые получали менее 20 тыс. фунтов в год в современных деньгах, должны были делать взносы по страховке, 45% платили рабочие, 30% работодатели, а 25% бюджет – около 2 фунтов в современных деньгах в месяц [24, р. 51]. По этому закону работники могли взять отпуск по болезни и получать выплаты в 240 фунтов в месяц в современных деньгах в течение 4 месяцев и 120 фунтов еще 4 месяца. Рабочие также получали право на лечение у врача страховой кассы и санаторное лечение от туберкулеза. Также выплачивались единовременные материнские пособия в размере 200 фунтов в современных деньгах [18, р. 198].

Национальный страховой фонд хранился централизованно, и все трудящиеся были обязаны делать в него взносы. Сбор взносов и организация выплат осуществлялись «Утвержденными сообществами», созданными на базе тех дружеских сообществ рабочих, которые существовали в Британии еще с XVIII в. Рабочий мог выбрать, к какому «Утвержденному сообществу» принадлежать, что стимулировало конкуренцию. Собственные расходы сообществ, такие, как лечение членов, возмещались фондом раз в полгода [22, р. 101–103].

Пособие по безработице впервые было введено в 1911 г. в рамках Национального акта о страховке для ищущих работу граждан, которые платили взносы в национальную страховку и работали в таких отраслях, где риск безработицы считался самым высоким – строительство, металлургия, судостроение. Максимальный объем выплат составлял до 35 фунтов в неделю в современных деньгах, выплаты предоставлялись в течение 12 месяцев [19, р. 163]. Система была построена на страховых принципах и предполагала выплаты от рабочих и работодателей, которые платили по 0,5 фунта в современных деньгах в неделю [22, р. 101]. К 1913 г. от безработицы было застраховано 2 млн рабочих и 15 млн – от болезней, к 1940 г. – 12 и 21 млн соответственно, более половины рабочих [18, р. 231–233]. Акт 1921 г. внес требование, согласно которому соискатель пособия по безработице должен был искать работу [Там же, р. 221]. В феврале 1922 г. из числа получателей пособий по безработице были исключены те, кто жил с родственниками [25, р. 164].

В 1916 г. было учреждено Министерство пенсий, которое координировало выплату пособий военнослужащим [12, р. 29]. В 1925 г. Акт о пенсионных взносах для пожилых, вдов и сирот создал систему взносов для выплаты пенсий вдовам и сиротам застрахованных получателей пенсий [19, р. 215]. Закон 1925 г. объединил сборы на бедных с общими местными налогами, роль приходов и надзирателей в установлении и сборе налогов в 1929 г. перешла к округам и районам [11, р. 152]. «Законы о бедных» прекратили свое существование. Вместо советов попечителей были созданы Комитеты социальной помощи, работные дома были упразднены.

Акт 1934 г. учредил государственный комитет по страхованию от безработицы, для управления пособиями по безработице, предоставляемыми на основании уплаты Национальной страховки во время работы, и Совет по безработице для предоставления средств с проверкой на нуждаемость для тех, кто не имел права на такие выплаты из-за направления занятости [18, р. 231].

Если за XVIII в. население Британии выросло почти в два раза, с 8 до 15 млн чел. [26, р. 93], то за XIX в. оно выросло почти втрое, до более чем 40 млн чел. [13, р. 347], что сделало жилищную проблему одной из наиболее острых в стране. В XX в. в Британии получила развитие тенденция массового строительства доступного жилья и регулирования жилищного рынка, возникшая в конце XIX в. В 1915 г. был принят закон о предельной арендной плате, для контроля за исполнением этого закона введена регистрация получения арендных выплат арендодателями [19, р. 244]. В 1919 г. законом о жилье и городском

планировании были учреждены государственные субсидии для местных властей на строительство жилья, было построено 200 тыс. домов. В 1930-е гг. программа субсидий была расширена, и на государственные средства местные власти и частные застройщики возвели 1,5 млн домов, или более трети построенного в 1920-е и 1930-е гг. жилья. Если в начале столетия собственниками жилья было менее 20% жителей страны, то к 1940-м гг. – более 30% [18, р. 237–238].

В XX в. государство продолжило централизацию системы образования. В 1902 г. в Англии и в 1918 г. в Шотландии были приняты акты об образовании, которые переподчинили школы от выборных советов местным властям [16, р. 315]. Число школьников в Великобритании превысило 5 млн чел., удвоившись с 1860-х гг. [19, р. 146]. В 1906 г. был принят закон о бесплатном питании в школах, а акт 1907 г. вводил требования к санитарному состоянию школ [16, р. 325–326]. Закон 1918 г. увеличил возраст обязательного образования с 11 до 14 лет [Там же, р. 343]. В 1900 г. расходы на образование превысили 10 млн фунтов (0,5% ВВП), а в 1940 г. – 100 млн (2% ВВП) [14, р. 7].

В XX в. государство стало активно регулировать сферу здравоохранения. В 1918 г. был создан Совет по здравоохранению в Шотландии. В 1919 г. было учреждено Министерство здравоохранения Англии [27, р. 120]. Акт упразднил Совет по местному самоуправлению, и его полномочия были переданы новому министерству, которое также взяло на себя обязательства Уполномоченных по страховке, обязательства Совета по образованию в сфере здравоохранения, полномочия Тайного совета в вопросах установления правил сопровождения рождения детей и полномочия Секретаря внутренних дел по заботе о детях. Также закон учреждал консультативные советы по национальной медицинской страховке, по медицинским и смежным услугам, по местной администрации в вопросах здравоохранения и по общим вопросам в сфере здравоохранения [7, р. 226]. Уровень доступности медицинских услуг в первой половине XX в. был чрезвычайно неоднородным в зависимости от региона и платежеспособности пациентов. Объем медицинских услуг, которые предоставляли «утвержденные сообщества», заметно различался, лишь 10% рабочих могли рассчитывать на компенсацию издержек на пребывание в больнице по медицинской страховке [19, р. 225]. В 1939 г. была учреждена экстренная больничная служба, впоследствии ставшая «скорой помощью» [27, р. 142].

Вследствие роста образованности и благосостояния населения в первые десятилетия XX в. был завершен процесс демократизации, начавшийся с парламентской реформой 1832 г. В 1918 г. право голоса получили все мужчины старше 21 года, а также женщины старше 30 лет,

чей уровень благосостояния соответствовал установленному имущественному цензу. В 1928 г. избирательные права женщин и мужчин были уравнены [13, р. 258]. В годы Второй мировой войны по итогам доклада У. Бевериджа о социально-экономической ситуации в стране начался следующий этап изменения социальной политики в стране – строительство «государства всеобщего благосостояния», отчасти в качестве ответа на реформы в СССР, отчасти вследствие изменения общественной, политической и экономической ситуации в Британии.

В XIX – начале XX вв. в Британии произошли масштабные изменения в системе социальной политики вследствие постепенно меняющейся реакции властей на социальные, экономические и политически вызовы и международную обстановку, а также учета опыта Германии.

До 1870-х гг. в стране преобладал либеральный подход к организации помощи нуждающимся: поддержка предоставлялась только в тех случаях, когда получатель был полностью нетрудоспособным или соглашался отрабатывать кров и питание в «рабочем доме», условия в которых были чрезвычайно тяжелыми.

«Новые законы о бедных» внесли отношение к бедным как к ресурсу на рынке труда и учредили «принцип наименьшей приемлемости», чтобы не терять эти ресурсы и подталкивать нуждающихся к трудовой деятельности. В последние десятилетия XIX в. подход к социальной политике начинает меняться из-за роста благосостояния населения, реформ избирательной системы и опасений по поводу распространения социализма. Меры социальной политики, внедряемые консервативной партией в 1870-е гг., были направлены на приобретение электоральной поддержки. Государство начало активно внедрять регулирование в сфере образования, здравоохранения, жилищного строительства.

Комплекс реформ в социальной сфере, проведенных в первой половине XX в. либеральным правительством, отражал конкуренцию партий за возможность реализовать популярные социальные решения. Принятые меры в основном опирались на немецкий опыт и систему страховых выплат. Для предоставления социальной поддержки также использовались средства, полученные за счет сбора налогов. Пенсионные и медицинские страховые программы субсидировались государством. Строилось муниципальное жилье за счет средств, полученных местными властями из государственного бюджета. Сложилась система всеобщего обязательного бесплатного образования. Государство взяло на себя те функции, которые ранее выполняли религиозные и благотворительные организации и «дружеские сообщества» рабочих, включив в новые схемы существующие институты. Опыт частно-государственного

партнерства представляет интерес для России. До революции такая практика была широко распространена, меценаты строили больницы и школы и обеспечивали их работу.

В конце XIX в. в Британии была проведена реформа системы местного самоуправления. Исторически самые мелкие административные единицы Британии, приходы, осуществляли и сбор, и распределение средств на помощь для нуждающихся, отвечали за здравоохранение и образование. Многие из этих практик сохранились по сей день. В России местное самоуправление номинально обладает достаточно широкими полномочиями в вопросах социальной политики, но фактически возможности для масштабных решений и дорогостоящих социальных программ ограничены из-за небольших финансовых ресурсов большинства муниципалитетов.

Еще со времен «старых законов о бедных» для британской политики был характерен адресный подход к получателям помощи. В России с позднесоветских времен социальная политика стала фактически анонимной за исключением некоторых программ, предполагающих личный контакт нуждающихся и работников социальных служб. В Британии «сборы на бедных» предполагали конкретного плательщика, который помогал конкретному нуждающемуся, с которым он мог быть знаком лично. Принципы частно-государственного партнерства, местного самоуправления, ответственности и вовлеченности налогоплательщиков и получателей помощи – это три аспекта британской социальной политики XIX – начала XX вв., имеющие наибольшее значение для планирования решений в отечественной социальной политике.

## Библиографический список / References

1. Брентано Л. История развития народного хозяйства Англии в 3 томах. М.; Л., 1930. [Brentano L. Istoriya razvitiya narodnogo khozyaystva Anglii v 3 tomakh. [Eine Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung Englands]. Moscow, Leningrad, 1930.]
2. Кауфман Р., фон. Финансовое хозяйство органов местного самоуправления в Англии, Франции и Пруссии в 2 томах / Пер. с нем. В.И. Браудо. СПб., 1910. [von Kaufmann R. Finansovoye khozyaystvo organov mestnogo samoupravleniya v Anglii, Frantsii i Prussii v 2 tomakh [Kommunalfinanzierung in England, Frankreich und Preußen]. Transl. from German by V.I. Braudo. St. Petersburg, 1910.]
3. Минаев А.И. Британский парламентаризм в конце XVIII – начале XX века: основные тенденции развития. Рязань, 2008. [Minayev A.I. Britanskiy parlamentarizm v kontse XVIII – nachale XX veka: osnovnyye tendentsii razvitiya [British parliamentarism in the end of the XVIII – beginning of the XIX century: Main tendencies of the development]. Ryazan, 2008.]



4. Мюрберг И.И. Свобода в пространстве политического. Современные философские дискурсы. М., 2009. [Murberg I.I. Svoboda v prostranstve politicheskogo. Sovremennyye filosofskiye diskursy (Freedom in the space of the political. Contemporary philosophic discourses). Moscow, 2009.]
5. Саламатова О.В. Английское законодательство о бедных в русской научной и общественной мысли конца XIX – начала XX века // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2011. № 2. С. 7–13. [Salamatova O.V. English legislation about the poor in the Russian scientific and public thought of the late XIX – early XX centuries. *Vestnik of Northern (Arctic) Federal University. Series: Humanitarian and Social Sciences*. 2011. No. 2. Pp. 7–13. (In Rus.)]
6. Складорова Е.К. Становление социальной политики Великобритании в эпоху урбанизации в первой половине XIX века: Дис. ... д-ра ист. наук. Ставрополь, 2020. [Sklyarova Ye.K. Stanovleniye sotsialnoy politiki Velikobritanii v epokhu urbanizatsii v pervoy polovine XIX veka [Emergence of the social policy in the Great Britain in the age of urbanisation in the first half of the XIX century]. Dr. Hab. dis. Stavropol, 2021.]
7. Шабунина А.К. Формы и методы социального компромисса в Англии (1851–1884 гг.): Дис. ... канд. ист. наук. М., 2020. [Shabunina A.K. Formy i metody sotsialnogo kompromissa v Anglii (1851–1884 gg.) [Forms and methods of social compromise in England (1851–1884)]. PhD dis. Moscow, 2020.]
8. Berridge V. Health and medicine. *The Cambridge social history of Britain 1750–1950 in 3 vols*. Vol. 3. Social agencies and institutions. F.M.L. Thompson (ed.). Cambridge, 1990. Pp. 171–243.
9. Boyer G.R. The winding road to the Welfare State: Economic insecurity and social welfare policy in Britain. Princeton, 2018.
10. Bozio A., Crawford R., Tetlow G. The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010. IFS Briefing note BN105. L., 2010.
11. Brundage A. The English Poor Laws, 1700–1930. N.-Y., 2002.
12. Butcher T. Delivering welfare. L., 2002.
13. Butler D., Butler G. Twentieth century British political facts, 1900–2000. Basingstoke, 2000.
14. Carpentier V. Public expenditure on education and economic growth in the UK, 1833–2000. *History of Education*. 2003. Vol. 32. No. 1. Pp. 1–23.
15. Crocker R.H. The Victorian Poor Law in crisis and change: Southampton, 1870–1895. *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies*. 1987. Vol. 19. No. 1. Pp. 19–44.
16. Curtis S.J. History of education in Great Britain. L., 1953.
17. Englander D. Poverty and Poor Law Reform in Nineteenth-Century Britain, 1834–1914: From Chadwick to Booth. L., 1998.
18. Fraser D. The evolution of the British Welfare State. Basingstoke, 2009.
19. Harris B. The origins of the British Welfare State. Social welfare in England and Wales, 1800–1945. Basingstoke, 2004.
20. Harris J. Beveridge. A biography. Oxford, 1977.
21. Hennock E.P. The Origins of British National Insurance and the German Precedent 1880–1914. *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany: 1850–1950*. W. Mommsen (ed.). L., 1981. Pp. 84–106.

22. Jones K. The making of social policy in Britain 1830–1990. L., 1994.
23. Peberdy R., Waller P. A Dictionary of British and Irish history. Hoboken, 2020.
24. Renwick C. Bread for all. The origins of the welfare state. L., 2017.
25. Thane P. The foundations of the Welfare State. N.-Y., 1982.
26. The economic history of Britain since 1700 in 3 vols. Vol. 1: 1700–1860. R. Floud, D. McCloskey (eds.). Cambridge, 1994.
27. Warren M.D. A chronology of state medicine, public health, welfare and related services in Britain 1066–1999. L., 2000.

Статья поступила в редакцию 04.08.2021, принята к публикации 10.09.2021

The article was received on 04.08.2021, accepted for publication 10.09.2021

### Сведения об авторе / About the author

**Подольский Вадим Андреевич** – кандидат политических наук; доцент факультета политологии, Государственный академический университет гуманитарных наук, г. Москва

**Vadim A. Podolskiy** – PhD in Political Sciences; assistant professor at Faculty of Political Sciences, State Academic University for the Humanities, Moscow, Russian Federation

E-mail: deomniscibili@yandex.ru