

Ю. Е. Барлова

Английское законодательство о бедных в XVIII – первой половине XIX века

В статье прослеживается эволюция британского законодательства о бедных в XVIII – первой половине XIX в., связанная с пересмотром действовавших в стране «Елизаветинских законов о бедных». Параллельно освещаются общественно-политические дебаты о бедности, нищете и социальном призрении.

Ключевые слова: Англия, история, социальная политика, бедность, пауперизм, законы о бедных, «старая система», приход, открытое призрение, закрытое призрение, работный дом, реформа 1834 г.

Ju. E. Barlova

English Legislation about the Poor in the XVIII – the 1-st half of the XIX century

In the article the evolution of the British legislation about the poor in the XVIII – first half of the XIX century, concerning the revision of operating in the country “The Elizabethan Poor Laws” is investigated. At the same time political debate about poverty, beggary and social disdain are regarded.

Key words: England, history, social policy, poverty, pauperism, laws about the poor, «the old system», parish, opened disdain, closed disdain, a workhouse, the reform of 1834.

Становление *социальной политики* в Новое и Новейшее время неразрывно связано с историей Великобритании. Великобритания является страной, где история взаимоотношений между государством, обществом и теми социальными слоями, которые нуждаются в государственной и общественной поддержке, была полна смелых решений, удачных и провальных экспериментов, драматических поворотов. Большинство из них было связано с долгой и во многом уникальной эволюцией британского *законодательства о бедных*. Традиционно историю английского законодательства о бедных в новое время делят на две эпохи – «старое законодательство» и «новое законодательство». Границу между ними провела знаменитая реформа 1834 г., отменившая государственные дотации нуждающимся и поставившая в центр системы социальной помощи тюрьмоподобный работный дом. Однако, вопреки расхожему мнению, реформа 1834 г. не была подобна перевороту или революции в социальном призрении. Многие ее положения «вызревали» еще в эпоху «старого законодательства», в силу чего сохраняет актуальность вопрос о том, *когда и как* началась трансформация законов о бедных в сторону смены приоритетов в социальном призрении.

К началу XVIII века на территории Англии и Уэльса действовал так называемый «Елизаветинский закон о бедных», основные положения которого были приняты в царствование Елизаветы I Тюдор. Он возлагал ответственность за призре-

ние неимущих на *приход* – наименьшую территориально-административную единицу, которых в Британии того времени насчитывалось более 13 тысяч. Приходское начальство, в лице избираемых ежегодно двух или более приходских попечителей по призрению бедных (*overseers of the poor*) и мировых судей, собирало налоги с местного населения (с тех, кто являлся собственниками земли) и напрямую управляло социальной помощью – помогая нетрудоспособным бедным, обеспечивая работой трудоспособных или выплачивая последним пособие по безработице (*dole*). Второй составляющей «Елизаветинского» законодательства было жестокое наказание нищих и бродяг, которые подвергались физическому воздействию, помещались в исправительный дом, принуждались к общественным работам или выселялись к месту рождения или постоянного проживания. Упомянутые категории нищих следовало отличать от *пауперов* – неимущих, получавших социальную помощь на законных основаниях [1, с. 299–301].

Принятые в 1662 и 1697 гг. в дополнение к закону 1601 г. «Акты об оседлости» утвердили своего рода «институт прописки» пауперов: приход, являющийся для нуждающегося местом его «оседлости» (*settlement*), нес за него ответственность в случае возникновения необходимости в социальной помощи. Пауперу выдавался «сертификат оседлости» (*settlement certificate*) – своеобразный документ о «прописке», который в случае переезда на другое место жительства га-

рантировал, что «домашний» приход окажет ему поддержку. Такой закон принимался главным образом для того, чтобы пресечь миграцию бедняков в города, вызывавшую переполненность столичных приходов пауперами, и ограничить свободу передвижения по стране бродяг и нищих [1, с. 302]. Еще одним нововведением 1697 г. была маркировка пауперов, получавших пособие по бедности. Они обязывались носить крупную букву «Р» – «паупер» – красного или синего цвета, нашитую на правый рукав верхней одежды, чтобы «отличаться от ленивых, упрямых и нарушающих общественный порядок нищих» [8, с. 20]. Такая маркировка, отличая человека от «плохих» бродяг, в то же время «стигматизировала» его бедность – пусть даже «законную» – и юридически навязывала бедняку социальный стыд за свое положение.

Итак, «Елизаветинское законодательство» определяло категории неимущих, «действительно» нуждавшихся в социальной помощи, было основано на обязательных налоговых отчислениях в пользу бедных и контролировало миграцию пауперов по стране. Механизм его воплощения в жизнь носил не общегосударственный, а местнический характер.

В первой половине XVIII века в систему помощи бедным был введен новый тип официального учреждения – *работный дом*. В 1722–1723 гг. был принят «Акт о проверке работным домом», называемый также «Актом Нэтчбулля» (Knatchbull's Act) по фамилии главы министерства. Приходы получили право выбора – осуществлять помощь бедным в форме выплат или организовать *работный дом*, куда пауперы, нуждавшиеся в помощи, помещались в обязательном порядке на определенное время, получая там работу, пищу и одежду. Это и была «проверка» нуждающегося на «честность»: если он соглашался на пребывание в работном доме, то признавался *действительно нуждающимся*. Работные дома существовали в Англии и до принятия этого закона, однако они были частными, тогда как постановление 1722 г. дало начало *юридическому включению* этого института в существующую систему социальной помощи. С этого времени в Англии существует два типа социального призрения – «*закрытое призрение*» (то есть призрение в специальном закрытом учреждении) и «*открытое призрение*» (то есть призрение на дому, посредством выплат, дотаций или иной помощи прихода). В силу этого ряд исследователей полагают, что именно с 1722 г. «система начала

носить смешанный характер, объединив в себе черты старого и нового законодательства» [9, с. 4].

Следующей поправкой к законодательству о бедных стал «Акт о помощи бедным» 1782 г. (или «Акт Гилберта» (Gilbert's Act) – по имени Томаса Гилберта, предложившего его в парламенте). Он разрешил приходам создавать «межприходские» работные дома, объединив финансы. В этом смысле «Акт Гилберта» можно назвать первой попыткой преодолеть бессистемность и маломасштабность помощи бедным, которая затем будет повторена в 1834 г. В то же время он обязывал приходских попечителей оказывать трудоспособным беднякам социальную помощь на дому, обеспечивая их работой, «соответствующей способностям и физической силе». И только если бедняк отказывался от предложенной работы или уходил с нее, то по решению мирового судьи он мог быть посажен в тюрьму или приговорен к тяжелому принудительному труду на срок от 1 до 3 месяцев [2, с. 449].

Этот этап законодательства был, безусловно, отражением сложной ситуации «борьбы старого и нового» в эволюции социального призрения. Росла озабоченность социальных категорий, уплачивавших налог на бедных, «оправданностью» трат, соответственно, росло количество закрытых заведений для бедных, но в то же время налицо было отразившееся в законодательстве сопротивление нововведениям со стороны некоторых округов и графств, которые, не имея работных домов, предпочитали оказывать материальную помощь «своим местным бедным» [5, с. 52].

Последние пять лет XVIII века были отмечены ростом открытого призрения по всей территории Англии, что стимулировалось серией последовательно принятых законодательных актов. Во многом это было связано с ухудшением экономической и политической ситуации в начале 90-х гг. XVIII века и, соответственно, необходимостью государственной поддержки уязвимых слоев с целью предотвращения социальных взрывов. В 1795 г. был принят «Акт о предупреждении высылки бедняков до того момента, когда они станут действительно обременительными». Этот закон вносил изменения в «Акт об оседлости» 1697 г., поощряя стремление трудоспособных бедняков к поиску более высокого заработка за пределами своего прихода и устраняя недостатки системы «оседлости-прописки» путем смягчения излишней строгости правил выселения [5, с. 452–454].

В том же году очередной «Акт о помощи бедным» легализовал прецедент, который впоследствии стали называть важной составляющей «старого законодательства» – так называемую «Спинхемлендскую систему». Это была система дотаций, с помощью которых в годы неурожая трудящимся беднякам компенсировали жалование до определенного «прожиточного минимума». В различных местностях Англии использовались разные методы компенсации заработка: пособия для работников, чье жалование было меньше установленного минимума, прямой «налог на трудоустройство», взимаемый с тех, кто отказывался нанимать безработных, устройство бедняков на общественные работы на гравийных карьерах или дорогах и т. д.

В принятии данной серии законов важную роль сыграла позиция тогдашнего премьер-министра Англии Уильяма Питта-младшего, убежденного сторонника идеи открытого призрения. В 1797 г. Питт выступил с законодательной инициативой, предложив в парламент свой проект билля о помощи бедным, во многом переключившийся со «спинхемлендской системой». Суть его сводилась к установлению неких обязательных норм заработной платы для малообеспеченных слоев в кризисные периоды. Если, предлагал Питт, в годы кризиса или неурожая работодатель не может платить прежнюю заработную плату своим работникам, то он имеет право снизить ее до установленного законом минимума, но при этом разница с прежним уровнем заработка доплачивалась бы работнику из средств, собранных в виде налогов. Кроме этого, билль предполагал отдельный вид помощи многодетным семьям бедняков – дотации из государственной казны на содержание детей или иные оговоренные нужды, которые позволили бы семье содержать себя в дальнейшем, – например, на покупку коровы. Несмотря на то, что предложенные Питтом меры в кризисных условиях можно было считать действительно «социальными», его предложение вызвало резкую критику, в том числе со стороны знаменитого мыслителя Иеремии Бентама, авторитетного в высших политических кругах человека и яростного защитника идеи рабочего дома. Показательно, что 11 февраля 1800 г., через три года после выдвижения билля, Питт-младший в своей парламентской речи заявил, что «снимает свой проект, который он до сих пор находил хорошим, из почтения к мнению тех, чьи мнения он *должен уважать*» [4, с. 43–44].

В начале наступившего XIX столетия ситуация выглядела следующим образом. Законы, принятые в последние десятилетия XVIII в., изменяли «старое законодательство», но были ориентированы, в основном, на открытое призрение. Это не могло не приводить к увеличению расходов на содержание бедных, тогда как жизненные условия населения улучшались медленнее [7, с. 54–59]. Уильям Питт-младший, который может считаться последним министром, защищавшим «старую систему» и открытое призрение, после второго срока премьерства окончательно уходит в отставку в 1806 г. В это же время обостряется критика «старой системы» в общественно-политических кругах.

Аргументы противников системы располагались в русле нескольких тезисов. Первый – о том, что рост населения опережает рост средств к существованию, следовательно, причина бедности – в излишнем размножении самих бедных, по мнению упоминавшегося выше Джозефа Тауншенда. В 1786 г. он высказал идеи, которые впоследствии развил Томас Мальтус и которые, соответственно, сегодня известны под термином «мальтузианство». Второй, более старый, тезис об изначальной моральной ответственности бедняка за свое положение был связан с идеологией и этикой протестантизма. Он «обрел второе дыхание» в утилитаристской концепции Дж. Бентама. «Если сделать помощь бедным *болезненной*, – писал Бентам, – бедные от этого лишь выиграют, так как будут стремиться *сами поддерживать себя*... и в дальнейшем это приведет их к наслаждению... Бедные перестанут быть паразитами. Им вернут их достоинство». В 1797 г. Бентам разработал план «Паноптикона» – «нового типа» рабочего дома, основанного на тотальном надзоре, суровой диете, изоляции и строгой дисциплине. Критиковали «старую систему» и классики экономической мысли Адам Смит и Давид Рикардо [1, с. 306–308].

В 1815 г. закончилась изнурительная война с Францией, и британские законодатели были вынуждены вплотную заняться «накопившимися» внутренними проблемами – в частности, вновь вернуться к вопросу о совершенствовании законодательства о бедных. В 1817 г. был назначен первый «Избранный комитет палаты общин по законодательству о бедных». В него входили 40 человек, среди которых было много критиков «старой» системы, лоббировавших интересы крупных собственников. В 1832 г. была создана специальная «Королевская комиссия по изуче-

нию законодательства о бедных», которая, как указывают многие исследователи, с самого начала была пристрастна. По словам историка М. Блога, впервые предложившего пересмотреть традиционный взгляд на «прогрессивный» характер деятельности Комиссии, члены последней «использовали живописные анекдоты и сознательно избранные факты, чтобы доказать оправданность своего предвзятого мнения о бедноте» [3, с. 171]. Летом 1832 г. комиссия направила в 15 тысяч приходов анкеты-опросники, сами вопросы в которых предполагали отрицательную оценку эффективности «старой системы». Ответы были получены лишь от 150 приходов (10 % опрошенных), но этого оказалось достаточно, чтобы в 1834 г. опубликовать обширный отчет, послуживший главным юридическим основанием для реформирования всего «старого законодательства». Основная рекомендация отчета сводилась к тому, что, *«за исключением медицинской помощи... всякая помощь трудоспособным персонам или их семьям, если она оказывается НЕ в хорошо регулируемых работных домах... должна быть признана незаконной и прекращена»*.

Комиссия признавала «порочность» всей старой системы законодательства о бедных, которая вредит и обществу, и самим беднякам, приучая их к лени и попрошайничеству. Авторы отчета основывались на принципе «личной обусловленности бедности», предполагавшем, что не экономические или социальные условия, а сам человек лично виноват в своей нужде вследствие моральных пороков – нечестности и нежелания трудиться. Кроме того, в отчете был силен «мальтузианский» стержень – то есть акцент на «излишнее размножение» бедных. Комиссия довольно упрощенно разделила «наблюдаемых ею бедняков» «на два класса». Те, кто получает помощь – это ленивые, грязные, зависимые и алчные пауперы. Те, кто не получает ее – это трудолюбивые, чистые и усердные бедняки [10, с. 75–77]. Особой критике подверглась «спинхемлендская система», которая была названа «колыбелью зла» и «универсальной системой пауперизма». Таким образом, заключали авторы отчета, в основе эффективной системы призрения бедных должны лежать не «расслабляющие» дотации, а социальный стыд, страх перед законным наказанием и дисциплина. Помощь должна быть *как можно менее привлекательной и как можно более централизованной*.

В августе 1834 г. получил королевскую санкцию «Акт о поправках и лучшей организации

законов в отношении бедных в Англии и Уэльсе», состоящий из 110 секций и более известный как «новое законодательство о бедных». Согласно положениям этого закона, все вопросы социального призрения отныне подчинялись специально созданному центральному органу – Комиссии по соблюдению нового законодательства. Комиссия уполномочивалась реорганизовать около 15 000 английских и уэльских приходов в «Союзы по законодательству о бедных» (Poor Law Unions), каждый из которых *в обязательном порядке* организовывал собственный работный дом. Так был воплощен первый из принципов реформы – *централизация* системы социального призрения. Второй принцип – *непривлекательность* социальной помощи – воплощался в требованиях, предъявляемых к работному дому: «спартанские» условия, разделение мужчин, женщин и детей, рутинная тяжелая работа и скудная строгая диета [6].

Предвзятая позиция составителей закона 1834 г. делала заметной его «однобокость», которая проявилась очень быстро. Еще до вступления закона в силу началась его публичная критика: так, 30 апреля 1834 г. газета «Таймс» писала, что этот билль «заклеймит позором книгу Статутов». Будущий премьер-министр Англии, Бенджамин Дизраэли, будучи с 1837 г. членом парламента, в своих знаменитых речах в поддержку чартистов охарактеризовал новую систему помощи бедным язвительным термином «brutitarianism», который можно перевести как «жестоколитаризм» – от слов «жестокость» и «утилитаризм» (именно эту концепцию он считал основой нового закона о бедных) [9; 10] Как следствие, уже в первые годы существования новой системы некоторые ее нововведения были отвергнуты как «нерабочие» и «непрактичные» местными властями, продолжавшими искать в новом законодательстве «лазейки» для осуществления помощи «своим» бедным на дому.

Исследователи продолжают спорить о том, когда началась трансформация «старой системы» и можно ли считать реформу 1834 г. «водоразделом», разделившим историю британской социальной политики на два разных мира – «до» и «после». Вдумчивое сопоставление двух систем законодательства о бедных показывает, что «новое законодательство» не было коренной ломкой старого. Действительно, элементы «новой» системы проявлялись в законотворчестве уже с первой половины XVIII в. К тому времени уже был узаконен институт работных домов, культивиро-

ван принудительный труд как средство «исправления», введена маркировка пауперов как средство «стигматизации» бедности и формирования социального стыда за нее и даже, по «Акту Гилберта», сделан шаг в сторону централизации общественного призрения. С другой стороны, многие институты и установления «старой системы» продолжали существовать и после 1834 г., а последние положения «Елизаветинского законодательства» были отменены только в 1967 г. Так или иначе, XVIII – первую половину XIX в. можно считать переходным периодом, в причудливой форме сочетавшим черты «старой» и «новой» систем социальной помощи и, можно сказать, воплотившим собой популярное выражение о том, что в Британии реформы законодательства, политических и общественных институтов «не происходят, а *постепенно вырастают*» [1; 8].

Библиографический список

1. Барлова, Ю. Е. Система социальной помощи в Англии в XVII – первой половине XIX в. и конструирование нарративов о «старом законодательстве о бедных» [Текст] / Ю. Е. Барлова // Диалог со временем. Альманах интеллектуальной истории. – М., Кранд, 2009. – С. 297–318.
2. Гаген, В. А. Право бедного на призрение [Текст] / В. А. Гаген. – СПб., 1907.
3. Blaug M. The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New // The Journal of Economic History, Vol. 23, No. 2 (Jun., 1963), pp. 151–184.
4. Bonar, J. Malthus and his work. L., 1885.
5. Eden F. M. The State of the Poor. L., G. Ruthlege and Sons. L., 1928. 383 p.
6. Higginbotham, Peter “The Workhouse” 2005 // <http://www.workhouses.org.uk/> (consulted 21/07/08)
7. Nicholls, G. A History of the English Poor Law, 1854. In 2 vol.
8. Quigley W. Five Hundred Years of the English Poor Law 1349–1834: Regulating the Working and Non-working Poor: <http://www.uakron.edu/law/lawreview/v30/docs/quigley.pdf> (consulted 10/06/10)
9. Quirk V. Lessons from the English Poor Laws. Refereed paper presented to the Australian Political Studies Association Conference, University of Newcastle, 25–27 September 2006.
10. S. G. and E.A.O, Checkland (eds) The poor law report of 1834. L., Penguin. 1974.