

ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

М. П. ЦЕЛЫХ

СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА ЗА РУБЕЖОМ ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

*Учебное пособие
для студентов учреждений
высшего профессионального образования*



Москва
Издательский центр «Академия»
2010

УДК 37:36(410)(075.8)
ББК 65.272
Ц348

Рецензенты:

доктор педагогических наук, член-корреспондент РАО,
профессор кафедры педагогики высшей школы
Московского педагогического государственного университета *А. В. Мудрик*;
кафедра педагогики Южного федерального университета
(зав. кафедрой — доктор педагогических наук, академик РАО, профессор,
Е. В. Бондаревская)

Целых М. П.

Ц348 Социальная работа за рубежом: Великобритания : учеб. пособие для студ. учреждений высш. проф. образования / М. П. Целых. — М. : Издательский центр «Академия», 2010. — 144 с.

ISBN 978-5-7695-6557-1

В учебном пособии рассматриваются историко-педагогические проблемы возникновения, становления и развития социальной работы и профессионального образования социальных работников в Великобритании. Раскрывается сущность основных исторических и социокультурных предпосылок, обусловивших генезис и становление социальной работы как профессии и системы профессионального образования социальных работников в этой стране. Освещаются закономерности развития британской социальной политики и практики социальной работы в контексте комплексного анализа социально-экономической и культурно-образовательной ситуации от XVI до начала XXI в., а также дается характеристика особенностей социальной работы в этой стране.

Для студентов учреждений высшего профессионального образования, обучающихся по специальностям «Социальная работа» и «Социальная педагогика». Может быть полезно социальным педагогам и социальным работникам.

УДК 37:36(410)(075.8)
ББК 65.272

*Оригинал-макет данного издания является собственностью
Издательского центра «Академия», и его воспроизведение любым способом
без согласия правообладателя запрещается*

© Целых М. П., 2010
© Образовательно-издательский центр «Академия», 2010
ISBN 978-5-7695-6557-1 © Оформление. Издательский центр «Академия», 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
Глава 1. Исторические и социокультурные условия возникновения социальной работы и профессионального образования в Великобритании	6
1.1. Английские законы о бедных.....	6
1.1.1. Английские законы о бедных в XVI—XVIII вв.	8
1.1.2. Реформа Закона о бедных в XIX в.	15
1.2. Работные дома как форма призрения бедных.....	18
1.3. Социальная политика в отношении бедных в конце XIX в.	23
Глава 2. Организованная благотворительная деятельность как предпосылка профессионализации социальной работы в Великобритании	28
2.1. «Общество организованной благотворительности»	28
2.2. Движение «Сеттлмент».....	35
2.3. Роль благотворительного движения в создании системы профессионального образования социальных работников	40
Глава 3. Основные тенденции становления и развития социальной работы в Великобритании	48
3.1. Социальный контекст становления профессиональной социальной работы в начале XX в. в Великобритании	48
3.2. Специализации в социальной работе	52
3.2.1. Социальная работа в медицине.....	53
3.2.2. Социальная работа в психиатрии	54
3.2.3. Социальная работа с детьми и молодежью.....	56
3.2.4. Социальная работа в коррекционной сфере	59
3.2.5. Социальная работа с семьей	60
3.3. Интеграционные процессы в социальной работе Великобритании	62
Глава 4. Взаимосвязь социальной политики и социальной работы в Великобритании	68
4.1. Социальная работа на этапе создания «государства благосостояния».....	68

4.1.1. Вклад У. Бевериджа в развитие британской системы социального обеспечения	70
4.1.2. Негосударственные социальные организации в системе оказания социальных услуг.....	74
4.2. Социальная работа в эпоху тэтчеризма	80
4.3. Модернизация социальной работы на рубеже XX—XXI вв.....	91

Глава 5. Система образования социальных работников

в Великобритании

5.1. История развития образования социальных работников.....	101
5.1.1. Первые школы социальной работы в Великобритании.....	102
5.1.2. Состояние образования социальных работников между Первой и Второй мировыми войнами	108
5.1.3. Проблемы образования социальных работников в конце 1940-х — конце 1970-х гг.	111
5.1.4. Современная система образования социальных работников.....	118
5.2. Теоретические основы социальной работы.....	120
5.3. Компетентностный подход в образовании социальных работников в Великобритании.....	126

Литература.....

Приложение

История социальной помощи и социального обеспечения Великобритании. Основные даты.....	134
Адреса интернет-сайтов по социальной работе Великобритании.....	137
Список журналов по социальной работе Великобритании	137

ПРЕДИСЛОВИЕ

Знакомство с чужим опытом всегда обогащает и расширяет кругозор. Этот опыт может и должен служить образовательным целям, тем более в тех областях знания и практики, которые активно развиваются. К таким областям профессиональной деятельности в современной России относятся социальная работа и социальная педагогика. Здесь идет конструктивный поиск новых форм, методов и технологий, которые призваны обеспечить гуманную и эффективную поддержку социальным группам и категориям людей, которые в этом нуждаются, гарантировать им достойный уровень жизни и личностного развития и тем самым повысить качество функционирования общества в целом. В этом отношении России предстоит сделать многое из того, чего уже достигли экономически высокоразвитые страны Западной Европы и Северной Америки.

Среди европейских стран наиболее интересным представляется опыт Великобритании, в которой, по мнению многих исследователей [2], «приращение национального богатства шло рука об руку с улучшением качества жизни» [2. — С. 11]. История развития системы социальной помощи и социальной работы в этой стране насчитывает не одно столетие. Великобритания явилась во многих областях социальной работы первопроходцем, на ее опыте и ошибках учились многие страны мира. Сошлемся лишь на некоторые факты. Уже в XVI—XVII вв. в Великобритании на государственном уровне были сформулированы законодательные основы обеспечения бедных, выразившиеся в так называемых Английских законах о бедных. В XVIII в. широкое распространение получили работные дома, первоначальная цель которых — обеспечение работой неимущих и кровом неспособных. Задуманная с благотворительной целью, эта форма призрения не оправдала надежд гуманистов, хотя и просуществовала в Англии несколько веков. Идея учреждения «Общества организованной благотворительности» возникла в Великобритании в XIX в. и затем получила широкое распространение во многих странах мира. Именно деятельность этого общества легла в основу индивидуально-ориентированной модели социальной работы. Движение социальных поселений — «Сеттлмент» — также чисто английское изобретение. Перенесенное на американскую почву, оно дало старт индивидуально ориентированному направлению в развитии социальной работы.

В начале XX в. в Лондоне была открыта школа социологии, готовившая, в частности, и социальных работников. К ней восходит практика университетской подготовки социальных работников.

Несмотря на то что социальная работа в Великобритании, как и социальная работа большинства западноевропейских и североамериканских стран, развивалась в русле христианских традиций благотворительности и взаимопомощи, она остается уникальной и неповторимой. В связи с тем, что она возникла и развивалась в самобытных, присущих только этой стране, культурных, политических и социально-экономических условиях, она не похожа на социальную работу США, Канады или другой экономически развитой страны. Пристальное изучение показывает, что в социальной работе Великобритании нашли отражение исторические события далекого прошлого. Их анализ помогает понять современное состояние социальной помощи в этой стране и объясняет некоторые ее особенности.

В настоящем учебном пособии мы прослеживаем историю возникновения и развития социальной работы в Великобритании от XVI до начала XXI в. и освещаем ее современное состояние. Временной отрезок, в ходе которого происходило развертывание профессиональных характеристик британской социальной работы, довольно велик. Однако профессионального уровня она достигла довольно поздно, особенно в сравнении с социальной работой в США. Это произошло во второй половине XX в., когда британская социальная работа получила достаточное теоретическое обоснование, а наличие специального образования было признано обязательным условием для вступления в профессию.

История социального обеспечения и социальной работы — явление вторичное по отношению к истории и культуре страны. Мы обнаруживаем истоки британской социальной работы в первых благотворительных попытках отдельных филантропов и в Английских законах о бедных. Они были основой социальной помощи, вплоть до начала XX в. В отличие от других стран Западной Европы и США в социальную работу Великобритании очень рано проникли элементы централизации и государственного регулирования проблем бедности. Одновременно социальное обеспечение в Англии в XX в. долго было добровольным и благотворительным. Свидетельством этого являлась активная деятельность «обществ организованной благотворительности», которые были преобразованы в семейные социальные службы лишь в 1950-е гг. Только во второй половине XX в. социальные реформаторы, деятели благотворительности, государственные чиновники, исполнявшие законы о бедных, обрели профессиональный статус, а социальная работа — признание общества. Для этого были объективные причины, которые мы постараемся осветить в настоящем учебном пособии.

Представленная в данном пособии историческая ретроспектива позволяет проанализировать изменение отношения к социальным проблемам и социальной помощи в Великобритании.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с Государственным стандартом по специальности 031300 — «Социальная педагогика». Путь развития социальной работы в Великобритании представляет большой интерес для специалистов этой области.

Для России начала XXI в. характерны интенсивные межкультурные контакты, в том числе и обмен опытом в области социальной работы. Эти контакты будут более продуктивными, если наши социальные работники и социальные педагоги будут знать зарубежные традиции социальной работы. Опыт Великобритании в области социальной работы весьма интересен, и его изучение необходимо для понимания генезиса этой сферы общественной деятельности и общественного сознания.

Автор надеется, что изучение представленного в пособии материала поможет осмыслению перспектив развития отечественной системы социальной работы и образования социальных работников и социальных педагогов, расширит культурно-исторический горизонт специалистов в этой области.

Подготовка материалов данного учебного пособия была осуществлена при финансовой поддержке гранта РГНФ № 10-06-00126а «Сравнительный анализ развития социальной работы и социально-педагогической деятельности в Великобритании и России» (руководитель проекта М. П. Целых).

Глава 1

ИСТОРИЧЕСКИЕ И СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ УСЛОВИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

После изучения главы 1 студент должен:

а) знать:

- исторический контекст и условия формирования допрофессиональных видов социальной помощи в Великобритании в XVI—XX вв.;

- суть Английских законов о бедных и их основополагающие принципы;

- основные формы оказания помощи бедным в XVI—XX вв.;

б) уметь:

- анализировать роль государства в оказании помощи бедным в Великобритании в XVI—XX вв.;

- определять специфику английских законов о бедных, исходя из исторического контекста;

- охарактеризовать основные тенденции изменения форм социальной помощи на протяжении XVI—XX вв. в Великобритании.

1.1. Английские законы о бедных

Понятие «социальное обеспечение» появилось в XX в. Однако возникновение идеи социального обеспечения, как формы государственной заботы о нуждающихся группах населения, относится к XVI в. Именно в это время в Англии, в первой из всех европейских стран, начала складываться централизованная система социального обеспечения бедных. В эпоху правления Тюдоров (1485—1603) зародилась традиция нового типа — организация в административном порядке помощи беднякам. Законы, связанные с государственным регулированием проблем бедности, принятые в Англии с 1531 по 1603 г., получили название «Старые законы о бедных» («Old Poor Law»), а Закон 1834 г., кардинально реформировавший прежние акты, стал называться «Новый закон о бедных» («New Poor Law»).

Для понимания истории становления британской социальной работы период принятия Законов о бедных важен с точки зрения появления контролируемых государством форм социальной помощи, которые заменили неорганизованную благотворительность и филантропию предшествующих столетий. Новые формы социальной помощи послужили в дальнейшем образцами для законодательного регулирования социальных проблем в государственном масштабе. Эта традиция стала впоследствии отличительной особенностью английского государства и была юридически закреплена в законах, которые предусматривали обязательный налог в пользу нуждающихся. Исполнение законов о бедных возлагалось на местные органы городского самоуправления.

Как известно, в жизни средневекового общества важную роль играла церковь. Она старалась контролировать все виды и области человеческой жизни, особенно те, которые выходили за рамки принятых норм. Уже в ранний период своего существования церковь организовывала социальные службы примитивного типа. Священники и монахи обеспечивали поддержку бедных, больных и нуждающихся. Монастыри часто служили многофункциональными социальными учреждениями и исполняли роль больниц, домов для престарелых, сиротских приютов и пр. В монастырях могли получить приют, пищу, помощь и уход пилигримы, солдаты, нищие, бездомные, больные, сироты и пр.

Однако в Англии необходимость заботы о нуждающихся признавала не только церковь, но и правящие монархи, тем более что церковь подверглась значительному реформированию именно по инициативе первых Тюдоров. Генрих VIII с помощью парламента произвел антиклерикальную революцию, в результате которой был отвергнут авторитет папы Римского, а духовенство подчинено светской власти. Утверждение приоритета верховной власти монарха над церковью, закрытие монастырей, уменьшение их влияния имели важные социальные последствия для населения страны. Старые церковные методы благотворительной помощи были разрушены, а новые приходилось создавать самому правительству. Однако власть имущие скорее беспокойлись не о реальном улучшении положения бедняков, а о сохранении порядка и относительного спокойствия в государстве.

В первой половине XVI в. в Англии происходили экономические и политические изменения, закономерным следствием которых стал рост нищеты среди широких слоев населения. Экономические изменения были вызваны прежде всего аграрными реформами, в процессе которых большие группы людей были лишены возможности заниматься привычными видами деятельности, что оставило их без средств к существованию. Одновременно с аграрной революцией происходили изменения в способах производства. Система гильдий и цехов сменялась торговым капитализмом с дополняющей его «домашней» системой производства. Все это приводило к высвобождению

рабочих рук, росту безработицы и пауперизма (профессионального нищенства). Вот как пишет об этом известный английский историк Д. М. Тревельян: «Толпы “закоренелых нищих”, которые были бедствием при первых Тюдорах, пополнялись людьми разных категорий: постоянно безработные; нетрудоспособные; солдаты, распушенные после французской войны и Войны Алой и Белой Розы; вооруженные свиты, упраздненные приказом Генриха VII; слуги, отпущенные обедневшими лордами и дворянами; “отряды Робин Гуда”, которые в результате вырубки лесов и усиления королевского порядка в стране были изгнаны из своих лесных логовищ; землепашцы, оставшиеся без работы вследствие огораживания пастбищ, и, наконец, бродяги, предусмотрительно старавшиеся доказать свою принадлежность к этой категории нищих, вызывающей наибольшее сочувствие» [10. — С. 122]. Все эти люди являлись угрозой не только для правящих кругов, но и для простых горожан и крестьян. Они были источником социальной нестабильности, для преодоления которой требовалось принятие определенных мер. Исчезнет этот класс отверженных, которым не было места в новом индустриальном «организме», или он сохранится навсегда, как паразит на «теле» общества, во многом зависело от способов решения возникавших проблем.

1.1.1. Английские законы о бедных в XVI—XVIII вв.

Одним из первых Законов о бедных стал *Акт 1495 г.*, появившийся в начале царствования Генриха VII и предписывавший наказание для нищих и праздношатающихся. Он предполагал заключение «преступника» в колодки на три дня, ограничение питания хлебом и водой, бичевание кнутом с последующим принудительным возвращением в тот приход, где он родился. Этот закон, однако выполнялся не строго, поскольку теми, кто пытался бороться с проблемами бедности, руководили разнообразные мотивы.

Можно предположить, что в XV—XVI вв. стремление к справедливости и равенству не было редкостью. Известно, что уже на ранних стадиях формирования цивилизаций появлялись идеи нравственного долга перед теми людьми, которые испытывали жизненные трудности. Попытки преодолеть неравенство выливались в благотворительные формы деятельности, которые основывались на принципах человеколюбия или филантропии (от греч. *philéo* люблю и *anthrōpos* человек) [9. — С. 528]. Понятия филантропии и благотворительности исторически тесно связаны с социальной работой. Эти термины широко использовались до тех пор, пока социальная работа и социальное реформирование не выделились в профессиональный вид деятельности. Основной смысл благотворительности заключался в том, что все люди достойны уважения и любви, а любовь должна проявляться в поступках и намерениях, направленных на улучшение жизни.

Лучше всего подобные действия характеризовали такие понятия, как «милосердие», «доброта», «забота», «участие».

До выхода основных Законов о бедных в Тюдоровской Англии индивидуальные формы частной благотворительности являлись практически единственным источником помощи бедным и малоимущим. В целях материальной и нравственной поддержки бедняков использовались разнообразные способы, хотя и не всегда гуманные и эффективные. Традиционно это могли быть завешания, пожертвования и дарственные, подарки в пользу бедных и церкви, раздача милостыни и пр.

Однако в ходе протестантской реформации значимость индивидуальной благотворительности в общественном мнении Англии начала постепенно снижаться. Новая религия не признавала постулат о том, что благотворительные дары способны обеспечить дарителю спасение души. Влияние протестантской веры на повседневную жизнь людей также выражалось в формировании индивидуалистических нравственных императивов. М. Вебер указывал на часто повторявшееся в английской пуританской литературе предостережение не полагаться на помощь людей и их дружбу [1. — С. 144].

Эффективность первоначальных форм организации индивидуальной благотворительности снижалась из-за стихийности и неорганизованности. Одной из причин, которые побудили властные институты упорядочить социальную помощь для бедных с помощью законов, была неразборчивость и нерегулярность частной помощи. В связи с этим благотворительность подверглась жесткой регламентации со стороны государства, поскольку считалось, что она может косвенно способствовать увеличению количества нищих, а не благополучию общества.

Указ Генриха VIII *от 1531 г.* продолжил борьбу с бесконтрольной благотворительностью и стихийным ростом нищенства. Новым законом государство попыталось скорректировать частную благотворительность, определив группу людей, которая могла бы стать узаконенным объектом милостыни. Было признано право на нищенство определенной категории населения, а именно инвалидов и стариков. Местные власти приходов, в частности мировые судьи, должны были определить тех, кто особо нуждался и не мог обеспечить себя сам, и выдать им официальное разрешение на сбор милостыни в конкретной местности.

Важным шагом, запрещавшим частным лицам оказывать прямую благотворительную помощь «из рук в руки», стал *Закон 1536 г.* Этот акт предписывал проводить централизованный сбор средств, которые в дальнейшем распределялись по усмотрению должностных лиц, ведающих исполнением Законов о бедных на местах (в графствах, городах, приходах). Отныне милостыня, собранная местными властями и церковью в воскресные дни, направлялась на нужды бедняков. Причем в соответствии с законом последние делились на нетрудо-

способных, которым выдавалось пособие, и «закоренелых нищих», которым не полагалось помогать. Беспорядочное подавание запрещалось. Вместо этого закон обязывал священников, мэров городов и мировых судей настоятельно побуждать граждан регулярно вносить пожертвования. Официальным лицам полагалось вознаграждение за ведение и хранение записей о вырученных средствах в пользу бедных. Таким образом, был сделан первый шаг к возникновению профессии «социальный работник».

Принятие Закона 1536 г. считается началом позитивной социальной политики и социальной работы в отношении бедных, которая, в конце концов, вытеснила политику репрессий, запретов и борьбы с открытым нищенством и попрошайничеством. Этот закон обозначил сдвиг от церковной формы работы по облегчению жизни бедных к светской. В нем содержались важные положения о незаконности добровольного нищенства, об ответственности общества за социальную помощь бедным, о необходимости организации подобной помощи под руководством государства через местные общины. Все это говорит о том, что в основу Английских законов о бедных были положены принципы ответственности и участия государства в осуществлении контроля над материальным и моральным состоянием неимущих слоев населения.

Те, кто оказывал благотворительную помощь беднякам и неимущим, пытались осмыслить ее корни и причины. В то время считали, что бедность является результатом порочности, лености и других нравственных недостатков отдельных людей. В большинстве случаев взгляд на человека был таков: «Он зол по своей природе и подвержен серьезным порокам, если не занят делом». «Праздность — мать порока» — вот представление того времени, которое отражало господствующее отношение к беднякам. В качестве главной причины бедности рассматривался сам человек, а не общественно-экономический уклад жизни. Именно поэтому считалось, что следует не просто раздавать милостыню и помогать нуждающимся, а принуждать работоспособных к труду и при необходимости обеспечить их работой. Это позволило бы не только помочь беднякам, но и предотвратить неконтролируемый рост деклассированных элементов.

Большое влияние на формулирование законов о бедных оказали идеи мыслителей эпохи Возрождения, Х. Л. Вивеса, Т. Мора и др. К примеру, Х. Л. Вивес (1492 — 1540) утверждал, что необходимо специально планировать и организовывать помощь бедным, вводить регистрацию нуждающихся, заботиться об их моральном воспитании и перевоспитании.

Т. Мор в своей «Утопии» критиковал современное ему состояние законодательства в Англии и те меры, которые применяли в отношении неимущих. Он считал, что совершать неблагоприятные поступки, в том числе и воровать, людей вынуждают неблагоприятные условия жизни. В подобном случае идти по пути ужесточения наказания не-

допустимо. Т. Мор писал, что наказание воров выходит за границы справедливости и вредно для блага государства. «По моему мнению, совершенно несправедливо отнимать жизнь у человека за отнятие денег. <...> Бог запретил убивать кого бы то ни стало, а мы так лихо убивали за отнятие ничтожной суммы денег» [6. — С. 64—65].

Безусловно, идеи гуманистов XVI в. повлияли на первые попытки решить вопросы неимущих и бедняков централизованным путем. Однако широко применявшиеся в то время меры носили, скорее, сдерживающий и карательный, а не развивающий и гуманный характер. Показательна цифра казненных за большие и малые преступления в годы правления Генриха VIII — 72 тыс. человек [12. — Р. 198].

Во второй половине XVI в. чувство гражданской ответственности все шире распространяется в общественном сознании Англии. Во время правления королевы Елизаветы (1558—1603) власти предпринимали попытки выстроить новую систему благотворительной помощи. Несколько законов, введенных в действие, стали известны как *Елизаветинские законы о бедных* («Elizabethan Poor Law»).

В этот период в Англии наметилась тенденция усиления государственного регулирования промышленности, торговли и социальной системы. Социальное обеспечение неимущих также приняло форму централизованного государственного управления, которое постепенно вытесняло прежнее муниципальное. Указанную политику королевы Елизаветы энергично поддерживал первый министр У. Сесиль, Тайный совет и парламент. Однако общий характер законов не снимал с местных властей ответственности за их исполнение, тем более что помощь бедным продолжала финансироваться из местных источников.

Основной административной единицей в рассматриваемый период был приход, являвшийся подразделением графства. Политическая воля центральной власти реализовывалась в приходах королевскими мировыми судьями — должностными лицами, назначаемыми из числа наиболее влиятельных местных дворян. В их функции, помимо судебных разбирательств, входило исполнение Законов о бедных. В каждом приходе мировой судья назначал уполномоченного по делам бедных, который отвечал за обеспечение их работой, а нетрудоспособных и детей — пособиями. Вплоть до реформы Законов о бедных, проведенной в 1834 г., деятельность уполномоченных не оплачивалась.

Елизаветинские законы о бедных создали прецедент: появились официальные лица, ведавшие исполнением государственных законов. Еще одним важным следствием этой политики было создание административных органов, объединивших усилия государства, церкви и местных властей.

В то время пожертвования в пользу нуждающихся все еще оставались добровольными и играли существенную роль в социальной жизни общества. Однако уже в 1563 г. был принят закон, наделявший

официальных лиц полномочиями привлекать к суду тех, кто отказывался жертвовать на нужды бедных. Мировой судья мог назначить состоятельной семье обязательную сумму для выплаты в пользу бедных, а в случае отказа приговорить главу семьи к тюремному заключению. Так была подготовлена почва для введения обязательного налога в пользу бедных, который был принят в 1572 г. и взимался со всех дееспособных членов прихода. Этот налог в обществе был воспринят резко отрицательно, но действовал без изменений вплоть до 1597 г. Затем положение о налогообложении в пользу бедных пересмотрели и доработали. Согласно внесенным изменениям ответственность за воспитание и содержание недееспособных и престарелых возлагали на биологическую семью. Сделанные позже поправки разъясняли обязательства внуков перед престарелыми родственниками. Это означало, что приход должен заботиться о нуждающихся только в том случае, если неформальные системы помощи, т. е. семья и родственники, отсутствовали.

Первые законы о бедных отражали патерналистское стремление государства трудоустроить безработных. До выхода Закона 1572 г. всех нуждающихся делили на две категории: недееспособные и те, кто сознательно уклонялся от работы, занимаясь нищенством «профессионально». Затем в классификацию была введена третья категория: бедняки, которые хотели получить работу, но не могли ее найти. Трудоустройством последней категории были призваны заниматься мировые судьи. Так, в Законе 1572 г. говорилось, что мировой судья обязан принуждать бродяг и тунеядцев работать. Однако в этом законе не были прописаны механизмы исполнения данного требования. В дальнейшем эта процедура получила разъяснение в законе 1576 г. На мировых судей возлагалась обязанность закупать сырье (шерсть, пеньку, железо), раздавать его желающим изготавливать из него продукцию и назначать за работу вознаграждение. Вырученные от продажи товаров деньги мировые судьи использовали для закупки нового сырья. Тех бедняков, которые отказывались от подобной работы, надлежало отправлять в исправительные дома.

Закон 1598 г. предусматривал систему государственной ответственности за помощь бедным через установление государственных обязательств, которые реализовывались посредством органов местного попечительства. Этот акт делил всех бедных на три категории. В их числе:

- бедняки, которые способны трудиться. Их следовало обеспечить работой. Если они отказывались от нее, то должны были нести за это наказание;
- недееспособные бедняки, которые должны содержаться в специальных приютах за счет приходов.
- несовершеннолетние дети (мальчики до 24 лет, девочки до 21 года или до замужества), которые должны отдаваться в ученики пока их родители или родственники не смогут им помогать.

Источники финансирования этой программы — налог на землю и строения, церковная десятина, средства, оставленные на благотворительные цели, штрафы и пр. Чтобы управлять этой системой, мировой судья назначал исполнителей из гражданских лиц, предварительно объявляя имена претендентов на собрания церковного прихода.

В целом организацию экономической и социальной политики периода раннего капитализма в Англии регулировали три основных документа. Закон *о бедных 1601 г.*, *Статут о ремесленниках 1563 г.* и *Акт об оседлости 1662 г.* Статут о ремесленниках, применявшийся и к сельскохозяйственным рабочим на общих основаниях, содержал три основных положения: законодательное принуждение к труду, семилетний срок для ученичества и установление фиксированного уровня зарплаты.

Акт об оседлости лишал сельскохозяйственных рабочих права на свободу передвижения по стране. В соответствии с этим законом не только нищим и бродягам запрещалось выбирать районы проживания по своему усмотрению, но и «достойные бедные» не могли свободно перемещаться из одного графства в другое. Любой человек, прибывший на новое место и не родившийся в данной местности, мог быть выселен как потенциальный безработный, который мог претендовать на помощь прихода в случае потери трудоспособности. Стремление уменьшить количество реципиентов материальной помощи зачастую приводило к злоупотреблениям и не позволяло людям переселиться в более благоприятное место и тем самым изменить жизнь к лучшему. Таким способом местные чиновники пытались снизить бремя налогов во вверенных им приходах и обеспечить относительную социальную стабильность и равновесие. Закон об оседлости послужил серьезным препятствием для развития свободного рынка труда в Англии и был упразднен лишь в первой трети XIX в.

Основные положения названных документов («Old Poor Law») действовали без изменений, вплоть до принятия в 1834 г. поправок к закону о бедных, и имели серьезное влияние на развитие представлений о социальном обеспечении не только в Великобритании, но и во многих странах мира.

Ценность законов о бедных и характер их влияния на ход развития Великобритании исследователями трактуется неоднозначно. Позитивную оценку этим законам дает крупный английский историк Д. М. Тревельян: «...закон о бедных пустил такие глубокие корни во времена королевского абсолютизма, что сохранился и в парламентские времена как местный обычай страны. В Англии бедные не испытали ужасов разорения, безработицы и необеспеченной старости в такой степени, как испытали их на континенте во времена феодализма. Здесь не знали тех толп нищих, которыми кишели улицы Франции при Людовике XIV. Позор и опасность таких скоплений тревожили правительство при Тюдорах и первых Стюартов; Закон о бедных имел целью предотвратить их появление, и действительно

он это сделал единственно возможным способом — выдачей пособий нуждающимся и обеспечением работой. Это одна из причин, почему в нашей стране никогда не было ничего подобного французской революции и почему во всей стране в целом сохранилась во время всех наших политических, религиозных и социальных междоусобиц — даже в самые тяжелые времена от XVII до XIX в. — привычка народа к спокойствию и порядку как наша отличительная национальная черта» [11. — С. 249—250].

Другой известный ученый К. Поланьи в оценке Английских законов о бедных не столь оптимистичен. В «Великой Трансформации» он пишет, что Закон о бедных 1601 г., Статут о ремесленниках 1563 г. и Акт об оседлости 1662 г. хотя и защищали социальные структуры английской деревни от негатива, имели и значительные недостатки, как то: слишком большой штат чиновников, локальность решения проблем, попустительство, коррупция и т. д. [8]. В целом законы направлялись не на достижение благополучия человека, а на то, чтобы он не умер голодной смертью. То есть основным принципом данной политики являлось не стремление к равноправию и справедливости, а сохранение устоявшегося социального баланса и удовлетворение минимального уровня жизненных требований.

Обобщая развитие социальной политики в Великобритании в XVI—XVIII вв., можно констатировать, что английскому правительству удалось в результате целенаправленного «социального конструирования» создать и поддерживать эффективную систему помощи бедным, которая, несмотря на все недостатки, все же облегчала их тяжелое материальное положение, особенно в самые трудные, неурожайные годы.

В Англии конец XVIII — начало XIX в. характеризуется ростом социальных проблем и экономических затруднений. С одной стороны, в этот период было сделано много научных открытий, шло быстрое техническое развитие. С другой — рост производства, частного бизнеса и предпринимательства сопровождался увеличением городского населения, безработицей, обнищанием широких слоев населения. Возросло количество людей, которым требовалась помощь, забота и поддержка. «Безудержный индивидуализм, вдохновляемый лишь идеей о быстром обороте денег, положил начало дешевой и отвратительной форме современной промышленной жизни и соответствующих ей социальных условий» [11. — С. 491].

Эта социально-экономическая обстановка заставляла английскую монархию вырабатывать новые законы, отличавшиеся от тех, которые господствовали в эпоху меркантилизма. Так, в 1795 г. было принято печально известное *Спинхемлендское постановление*, задачей которого являлось регулирование уровня жизни малоимущего населения Англии посредством централизованного перераспределения средств по уравнительному принципу.

Мировые судьи графства Беркшир, собравшиеся 6 мая 1795 г. на постоялом дворе «Пеликан» в местечке Спинхемленд в период

жесткой нужды, постановили, что в дополнение к зарплате беднякам следует выдавать денежные пособия в соответствии со специальной шкалой, привязанной к ценам на хлеб [8]. Таким образом, независимо от заработков нуждающимся был обеспечен минимальный доход. В результате каждый деревенский житель Англии смог получать прожиточный минимум вне зависимости от того, как он трудился.

По мнению историков, создание подобной уравнилительной системы привело к тому, что наемные работники потеряли стимул трудиться. Если их заработная плата падала, то росла субсидия, и доход оставался на том же уровне. Подобное стремление решать социальные вопросы без учета экономических законов привело к тяжелым социальным последствиям и затормозило развитие экономики страны. Лишь отмена этих деморализующих пособий остановила деградацию английской деревни.

1.1.2. Реформа Закона о бедных в XIX в.

Так же как XVI век стал знаковым периодом в развитии социального обеспечения в Тюдоровской Англии, так и XIX век ознаменовал собой основные изменения в политике оказания социальной помощи бедным. Бурный рост промышленности в конце XVIII — начале XIX в. вызвал необходимость проведения политических и социальных реформ, которые предназначались для активизации экономического развития страны и выхода Англии на ведущие позиции на международной арене. Для того чтобы приспособить к новым экономическим условиям систему материальной помощи бедным, требовалось провести реформу и принять поправки к Закону о бедных.

Одной из серьезных проблем рассматриваемого периода являлась большая концентрация бедняков в крупных промышленных городах страны. Бедняки принадлежали к низшему, наименее уважаемому слою общества. Они были доведены до отчаяния тяжелыми экономическими условиями и безработицей. А в обществе о них сложилось представление как об «опасном классе», к тому же постоянно деградирующем [7. — С. 81].

Кроме того, в начале XIX в. резко возросли государственные траты на обеспечение бедных. Правительство было обеспокоено злоупотреблениями и нецелевым расходованием выделяемых средств. Так в 1780-е гг. на поддержку нуждающихся ежегодно тратилось 2 млн фунтов стерлингов, в 1803 г. эта сумма удвоилась и вновь увеличилась в два раза к 1818 г. В следующие десять лет расходы продолжали расти и составили в 1832 г. 7 млн фунтов стерлингов [61. — С. 6]. Данные цифры были очень красноречивы и вызывали в политических и общественных кругах споры о правомерности столь высоких расходов на исполнение Законов о бедных.

В 1832 г. была создана королевская комиссия во главе с лордом Греем, которая, проработав два года, внесла целый ряд основополагающих предложений по реформированию законов о бедных. Отчет комиссии основывался на сведениях, полученных в результате изучения практики реализации закона о бедных во всех районах Англии. Однако можно предположить, что выводы и заключения комиссии были predeterminedены установкой, заранее полученной от правительства. Власти были решительно настроены на то, чтобы упорядочить оказание помощи нуждающимся и снизить затраты на содержание бюрократического аппарата, ведающего исполнением закона о бедных. При этом большое влияние на выработку новой системы помощи бедным оказали экономические идеи А. Смита и Д. Риккардо, а также лозунги либеральных идеологов и представителей утилитаризма И. Бентама, Т. Р. Мальтуса, Дж. Милля, Т. Б. Маколея и др.

Члены королевской комиссии, назначенные для пересмотра Елизаветинских законов о бедных, были приверженцами политики государственного невмешательства в социально-экономические процессы. Они критически относились к прежним попыткам властей оказывать помощь трудоспособным, но не имеющим работы беднякам. Законодатели утверждали, что каждый пенни, потраченный на милостыню, увеличивает количество лентяев и порочных людей [25. — Р. 218]. В отчете комиссии говорилось, что бедность — это состояние, которое проистекает из аморальности бедняков. Следовательно, усилия общества должны направляться не на материальную помощь, а на исправление нравов, преодоление и предупреждение праздности бедняков.

Опираясь на теоретические положения утилитаризма, комиссия приняла решение упразднить старую систему и ввести новый порядок оказания помощи нуждающимся. Систему призрения неимущих предлагалось построить на крайне суровых и негуманных принципах. Закон предусматривал ограничение и предупреждение роста желающих получать общественную помощь. Специально для этого процесс получения материального пособия было задумано сделать максимально непривлекательным. Считалось, что это смогло бы активизировать самостоятельность и ответственность бедняков, научить их самоопределению, поиску работы и другим добродетелям. Неимущие не должны быть бременем для налогоплательщиков, им следует заботиться о себе самим — таков был основной посыл нового закона.

С введением поправок к «Старым законам о бедных» неимущие граждане лишались права на общественную помощь. Теперь они рассматривались как антисоциальные, опасные элементы, а бедность трактовалась как преступление, а не как рок судьбы или несчастье. Бедность стала позором, а бедный человек — объектом всеобщего осуждения. Подобная жесткая система принципов, хотя и подвергалась критике со стороны отдельных философов, ученых и просвети-

телей, больше подходила к реалиям развивающегося индустриального общества. Нарождающаяся буржуазия рассматривала бизнес с точки зрения получения прибыли и накопления богатства. В этом ей виделись главные обязательства перед Богом, обществом, близкими. Если в Средние века богатый человек вызывал у окружающих подозрение, в XVI—XVII вв. богатого уважали за богатство, то в XIX в. бедного презирали за то, что он беден. Таким образом, богатство и бедность постепенно становились нравственными категориями. Богатство — ценностью, позволявшей достичь власти и высокого социального положения, а бедность — синонимом аморальности, ведущей к несчастью.

По мнению экономистов и историков, у непопулярного Нового закона о бедных все же была одна положительная сторона. Государство перестало брать на себя ответственность за обеспечение бедняков работой. Актом 1834 г. были законодательно отменены ограничения передвижения по стране для людей, желающих сменить место жительства в целях поиска работы. Это говорит об отказе следовать принципу меркантилизма, направленного на достижение полной занятости бедных под контролем государства.

Однако закон, призванный активизировать рабочих на поиск постоянного места работы, на деле не оправдал себя. Когда он вступил в силу, во многих районах Англии найти работу оказалось очень трудно. Это было вызвано объективными экономическими причинами, поскольку на севере промышленность была развита еще слабо. В дальнейшем выявились и другие серьезные недостатки нового законодательства о бедных, которые привели к ряду кризисных ситуаций.

В «Новом законе о бедных» 1834 г. говорилось о необходимости введения во всех районах страны единообразия по вопросам помощи нуждающимся. Это, по мнению законодателей, помогло бы сократить непрекращающуюся миграцию бедняков из одного района в другой, предупредить недовольство и снизить социальную напряженность, а также поставить под действенный контроль Парламента исполнение Закона о бедных.

Исторически Закон 1834 г. действовал в течение трех основных периодов: 1) 1834—1847 гг.; 2) 1847—1871 гг.; 3) 1871—1907 гг. Каждый период отличался не только политико-экономическим и историко-культурным контекстом, но и тем, на какие органы возлагалось исполнение Закона о бедных. В ходе первого периода социальное обеспечение бедных курировали уполномоченные по делам бедных, в ходе второго — министерства по делам бедных, а в ходе третьего — местные государственные советы. Таким образом, система социальной помощи бедным, действуя в рамках государственного законодательства, все же испытала некоторую организационную трансформацию. В целом новый закон о бедных оставался в силе до 1929 г., когда советы по делам бедных упразднили, а их функции передали властям графств.

Контрольные вопросы и задания

1. Обоснуйте связь государственной политики в отношении бедных с социально-экономической ситуацией в Англии XVI—XVIII вв.
2. Каковы главные факторы возникновения системы государственной заботы о бедных в Англии XVI—XVIII вв.?
3. Какую роль играло государство в решении проблем бедности в Англии XVI—XVIII вв.?
4. На каких принципах строилась система социального обеспечения бедных в Англии XVI—XVIII вв.?
5. На какие группы традиционно подразделяли бедняков в Англии XVI—XVIII вв.? Какие различия существовали в характере социальной помощи для различных категорий бедняков?
6. Чем была вызвана реформа Законов о бедных, предпринятая в 1834 г.?
7. Какие принципы легли в основу «Нового закона о бедных»?
8. Каков был новый порядок оказания помощи нуждающимся после введения в силу «Нового закона о бедных»?
9. На какие органы возлагалось исполнение «Нового закона о бедных»?
10. Обобщите характерные точки зрения на проблему бедности, существовавшие в Англии XIX в.

1.2. Работные дома как форма призрения бедных

Новый закон о бедных 1834 г. вводил целый ряд новых правил. Во-первых, оказание помощи трудоспособным бедным и их семьям допускалось только через систему работных домов. Как уже говорилось, работные дома — это дома для призрения инвалидов, престарелых и детей-сирот. Изначально они предназначались для тех, кто не мог позаботиться о себе сам. Лиц, обращающихся к общественной помощи, в принудительном порядке помещали в работный дом. Во-вторых, вместо относительно независимых приходов, по своему усмотрению воплощавших в жизнь Законы о бедных, был создан Национальный совет уполномоченных по делам бедных. В обязанности этого совета входили разработка единых стандартов и определение общего регламента деятельности работных домов. Предполагалось провести значительное улучшение условий содержания бедняков в работных домах за счет объединения приходов в союзы, что увеличило бы финансирование данных заведений. Нововведением стало и разрешение назначать оплачиваемого сотрудника для попечения бедных в работном доме. Должность выборного попечителя просуществовала вплоть до 1930 г., когда была осуществлена основная реформа социального обеспечения Великобритании.

К 1830 г. в Великобритании существовало около 4 тыс. работных домов [50. — Р. 117].