

В. Ю. АПРЫЩЕНКО, Е. К. СКЛЯРОВА

## ФОРМИРОВАНИЕ ИДЕЙ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В ШОТЛАНДИИ И ИРЛАНДИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА<sup>1</sup>

В статье анализируется процесс выработки новых идей социального развития Шотландии и Ирландии в первой половине XIX в. Бенхамисты обосновали необходимость социальных реформ. Следствием явилось изменение отношения общества к проблеме нищеты, здравоохранения и благоустройства городов. Новшеством стали выборы членов городских советов, общественных учреждений здравоохранения. Главной заслугой реформаторов является то, что они указали на пауперизм и здравоохранение, как центральные проблемы социального развития. Новые законы привели к унификации управления городов Шотландии и Ирландии.

**Ключевые слова:** Шотландия, Ирландия, урбанизация, пауперизм, муниципальная реформа, здравоохранение, Дж. Бенхам, Э. Чедвик, социальная политика

Первая половина XIX в. вошла в историю, как период промышленного переворота и урбанизации Соединённого Королевства, вхождения в его состав Ирландии, становления социальной политики единого государства. Акт 1800 г. об унии с Ирландией, последовавший спустя столетие за унией с Шотландией 1707 г., регламентировал создание Соединённого Королевства Великобритании и Ирландии, обозначив новый этап в истории страны. Все эти социально-экономические и политические процессы стали фактором выработки новых идей социального развития городов Англии и Уэльса, Шотландии и Ирландии. Каковы были особенности их формирования и влияния на становление социальной политики Соединённого Королевства Великобритании и Ирландии?

Термин «социальная политика» рассматривается исследователями, исходя из разных концепций её определения, как деятельность реформаторов и социальных служб, общественных организаций и парламента, а также как идеология государства и соответствующая законодательная база. Социальная политика может исследоваться, как *форма, содержание и процесс*. Соответственно её структура разделена на: 1) *social polity* (деятельность парламента, партий, государственных и местных органов власти, общественных и научных организаций в принятии законов; 2) *social policy* (ответ общества на возникающие социальные проблемы; социальные программы, вырабатываемые с учётом потребностей, ценностей и целей общества, выражаемые в решаемых проблемах, целях и мотивах принятия решений); 3) *social politics* (интеллектуальный процесс выработки новых социальных идей, принципов и структуры управ-

<sup>1</sup> Публикация выполнена в рамках программы поддержки публикационной активности Южного федерального университета.

ления, изменение ценностей и потребностей общества, его отношения к усилению роли государства, проявление отношений разных социальных групп, организаций и индивидов).

Среди российских и зарубежных исследователей существуют полярные точки зрения в вопросе о пионерах социального реформирования стран Европы<sup>2</sup>. Однако среди разнообразных идей решения социальных проблем в эпоху урбанизации востребованными оказались идеи английского философа Дж. Бентама, который ещё в начале XIX в. разработал проект социальных реформ, а также социальных институтов Соединённого Королевства. Термин «социальный» последовательно развивался в 1830–1840 гг. при анализе старых и новых законов о бедных, проблем регистрации и заключения брака, «социального порядка» в Великобритании и Ирландии, «социального недовольства»<sup>3</sup>, «социальных и санитарных условий» Ирландии<sup>4</sup>. Термин «социальное государство» использовал в парламенте в 1830 г. премьер-министр Великобритании граф Грей (в контексте обсуждения проблем Соединённого Королевства после вхождения в его состав Ирландии)<sup>5</sup>.

Дискуссия о влиянии бентамизма на проведение социальных реформ развернулась в британском парламенте ещё в XIX в. В 1811 г. депутат С. Ромили подчеркнул значение идей Бентама о необходимости изменения законов Великобритании<sup>6</sup>. В 1851 г. газета «Морнинг хроникл» указала на причастность теоретического наследия социального мыслителя Дж. Бентама к реформе существующих законов<sup>7</sup>. По мнению Ю.Е. Барловой, идеи Бентама, рассматриваемые в русле утилитаризма, моральной природы и личной обусловленности бедности, предопределили закон о бедных 1834 г.<sup>8</sup> Обосновав учение о пользе, Бентам подчеркнул, что «утилитаризм, как социальная теория, утверждает, что поступок правилен, если он способствует достижению наибольшего блага. Идея утилитаризма и морали общества постепенно становились критерием общественной пользы»<sup>9</sup>. Однако уничижительная характеристика К. Маркса повлияла на негативное отношение учё-

---

<sup>2</sup> Так, Т.Ю. Сидорина отмечала, что Великобританию называют «первопроходцем теории и практики социального реформирования» (Сидорина 2005. С. 38), но, по мнению Л.Н. Кочетковой, впервые концепция социального государства оформилась в середине XIX в. в трудах немецкого историка, философа и экономиста Лоренца фон Штейна (Кочеткова 2009. С. 6–15).

<sup>3</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1830. Vol. XXIII, c. 1401–1402; 1833. Vol. XVI, c. 629; 1843. Vol. LXX, c. 831.

<sup>4</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1847. Vol. LXXXX, c. 597I.

<sup>5</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1830. Vol. I, c. 30.

<sup>6</sup> H.P.D. 1-st Series 1811. Vol. XIX, c. 614–650.

<sup>7</sup> The Morning Chronicle. 1851. Dec. 22. P. 3.

<sup>8</sup> Барлова 2010. С. 166–186.

<sup>9</sup> Харламов 2014. С. 58.

ных России к идейному наследию Дж. Бентама: «Трезво-педантичный, тоскливо-болтливый оракул пошлого буржуазного рассудка XIX в.»<sup>10</sup>. Вслед за Марксом некоторые исследователи субъективно развивали «теоретическое убожество и классовую ограниченность Бентама»<sup>11</sup>. В английских исследованиях некорректно использовался термин «ранневикторианские утилитаристы» для характеристики социальных идей реформаторов, сформировавшихся ещё в довикторианскую эпоху<sup>12</sup>.

В центре внимания Дж. Бентама были проблемы пауперизма и инспекции. Он предлагал сократить налог на бедных, заставив трудоспособных пауперов работать, перестать быть иждивенцами у налогоплательщиков. Его идеи предполагали укрепление частной собственности, морали, инспекцию социальных условий пауперов, работных домов, больниц, предприятий, утилитаризм государственных расходов<sup>13</sup>. В работе «Конституционный кодекс. Для пользы всех наций и правительств, утверждающих либеральное мнение», развив идеи утилитаризма, он разработал проект решения социальных проблем. Специальные разделы посвящались ведению инспекции и министерств, миграции и регистрации населения, коррупции<sup>14</sup>. Согласно его концепции, реформы должны осуществляться «для пользы всех наций», на основе профессиональной компетенции, инспекции всей системы управления, осуществляемой под контролем премьер-министра и министерств. Предлагалось разделить государственное управление на центральное и местное. Первое должно сосредоточиться в 13-ти министерствах, руководимых министрами, назначаемыми премьер-министром. Шесть министров должны заниматься вопросами: 1) здравоохранения, 2) предотвращения социальных проблем, 3) помощи неимущим, 4) недвижимости, 5) образования, 6) внутренних коммуникаций. Все министерства подлежат государственной инспекции, составляя новую систему управления. В компетенцию министерства здравоохранения должны входить: больницы, карантинная служба, работные дома, тюрьмы, школы, рынки, водоснабжение, дренаж, кладбища, шахты, фабрики и заводы, производство и хранение лекарств, медицинское обслуживание армии и флота.

Доктор Саутвуд Смит (1788–1861) был «одним из главных медицинских теоретиков социальных реформ». Близкий друг Бентама «сыграл определяющую роль в привлечении внимания британского парламента к социальным проблемам городов»<sup>15</sup>. Будучи священником, он поступил в 1812 г. на медицинский факультет университета Эдинбурга,

---

<sup>10</sup> Маркс 1969. С. 615.

<sup>11</sup> Кертман 1979. С. 137.

<sup>12</sup> Roberts 1979. P. 52.

<sup>13</sup> Bentham 2001. P. 3–259.

<sup>14</sup> Bentham 1983.

<sup>15</sup> Склярова 2006. С. 188–189.

который считался одной из лучших медицинских школ Великобритании на рубеже XVIII–XIX вв. При университете действовало «Общество естественной истории», Музей естественной истории, «Философское общество», успешно развивались общественные науки, анатомия, химия, фармакология. Знаменитыми выпускниками университета Эдинбурга были премьер-министр Великобритании лорд Дж. Расселл, а также лорд Г. Бругэм. Лорд Бругэм в 1810 г. стал членом палаты общин, представляя партию вигов, в 1825 г. – лорд-ректором университета Эдинбурга, в 1830–1834 гг. – лорд-канцлером и председателем палаты лордов Великобритании. Он был основателем журнала «Эдинбург Ревью» (1802) и «Общества по распространению полезных знаний» (1825), сторонником введения муниципальной реформы<sup>16</sup>, бентамизма<sup>17</sup>. Лорд Расселл в правительстве лорда Мельбурна получил пост министра внутренних дел (1835–1839), стал лидером вигов и палаты общин (1836–1841), членом «Статистического общества Лондона», премьер-министром (1846–1852), санкционировал первые обследования Комитета по закону о бедных и принятие важнейших социальных законов в период пика урбанизации и споров парламента об их принятии.

Доктор Смит, после окончания университета в 1820-х гг. оставил пост священнослужителя, переехал в Лондон и стал членом группы радикалов, возглавляемой Бентамом. В 1824–1838 гг., работая в различных больницах столицы, и убедившись, что высокий уровень заболеваемости в трущобах Лондона связан с антисанитарными условиями, доктор Смит, развивая медицинские знания, полученные в университете, а также идеи бентамизма, начал свою социальную деятельность в сфере здравоохранения. Он подчёркивал практическую пользу для развития общества санитарных мер, отмечая, что болезни – это причины экономических потерь, так как приводят к повышенной выплате приходских пособий<sup>18</sup>. Российский исследователь истории медицины и здравоохранения Великобритании И.В. Венгрова отметила, что прогрессивные предложения о создании Министерства здравоохранения Великобритании были разработаны Бентамом благодаря идеям доктора Смита<sup>19</sup>.

Доктор Н. Арнотт (1788–1874), шотландец по происхождению, член Королевского колледжа хирургов, Королевского научного общества, врач королевы Виктории, один из основателей университета Лондона, был выпускником медицинского факультета университета Абердина – старейшего университета Шотландии (основан в конце XV в.).

<sup>16</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1835. Vol. XXX, с. 1070–1073.

<sup>17</sup> Finer 1972. P. 4–7.

<sup>18</sup> First Report of the Commissioners for Inquiring into the State of Large Towns and Populous Districts // P. P. 1844. Vol. XVII. P. 11–20.

<sup>19</sup> Венгрова 1970. С. 47. Однако впервые идея создания министерства здравоохранения реализовалась на практике в Соединённом Королевстве лишь в 1919 г.

Друг Бентама, он несколько лет работал морским врачом на кораблях британской империи в Индии и Китае. Он активно развивал идеи городского здравоохранения, указывал, что «санитарные меры будут дешевле, чем обходится приходу забота о больных, обеспечение сирот и вдов, кормильцы которых умерли от тифа»<sup>20</sup>.

Либерал доктор Дж. Кей (1804–1877), выпускник медицинского факультета университета Эдинбурга с 1827 г. работал врачом больницы для бедных в ирландском квартале промышленного Манчестера. Стронник утилитаристов привнёс научно-медицинский подход в становление социальной политики. В отчёте он отразил изменение условий жизни Манчестера в первые десятилетия XIX в., указал на их взаимосвязь с ростом пауперизма, преступности, миграции ирландцев, отметил необходимость введения института инспекции для контроля жилищных условий и здоровья населения, указав, что «нищета может стать вулканом, который разрушит британское общество»<sup>21</sup>.

Значительную роль в выработке новых социальных идей сыграл Эдвин Чедвик (1800–1890), он занял «уникальное место в становлении здравоохранения и социальной политики не только Великобритании и России, но и всего мира»<sup>22</sup>. В середине 1820-х гг. он вошёл в группу утилитаристов, в 1831 г. стал секретарём Бентама, в 1834–1847 гг. – членом новой государственной Комиссии по закону о бедных, в 1848–1854 гг. – Генерального совета здравоохранения.

Исследователи подчёркивали прогрессивное влияние бентамизма. Э. Брандаж отмечал, что Бентам стремился «минимизировать нищету», а Л. Гольдман спустя столетия назвал утилитаризм – «великой идеей»<sup>23</sup>. Согласно Д. Робертсу, утилитаризм разделяли члены парламента, которых в 1830-е гг. называли «философы-радикалы» (Дж. Юм, Дж. Роубак, Г. Уорбертон, Дж. Гроут, У. Молесворс, Ч. Буллер, Э. Стратт); редакторы газет (А. Фонбланк, Дж. Блак, Дж. Уилсон, Р. Ринтул, Дж. Грант); врачи (Дж. Кей, С. Смит, Н. Арнотт), юрист Э. Чедвик. Всех этих реформаторов (12 из них – парламентарии) учёный назвал «бентамистами». Среди них выходцы из Шотландии: Дж. Юм, Дж. Блак, Р. Ринтул<sup>24</sup>.

В начале XIX в. столицы Шотландии и Ирландии стали центрами формирования идей социального развития городов. Газеты и журналы Эдинбурга и Дублина публиковали мнение редакции, членов парламента, мэров городов и местных жителей в поддержку или против социальных реформ. «Эдинбург Ревью», один из самых влиятельных журналов,

<sup>20</sup> The Builder. 1844. Vol. 2. Apr. 13. P. 187–188.

<sup>21</sup> Kay 1832. P. 19–71.

<sup>22</sup> Склярова 2010. С. 139.

<sup>23</sup> The London and Westminster Review. 1844. Sept. P. 101; Brundage 2002. P. 34; Goldman 2002. P. 274.

<sup>24</sup> Roberts P. 40–44.

выступил с требованием решения социальных проблем, на его страницах обсуждалась работа Бентама «Введение в принципы морали и законодательства», о которой упоминалось в парламенте при обсуждении новых законов<sup>25</sup>. Университет и научные журналы Эдинбурга координировали международные исследования, способствующие становлению социальной политики Шотландии, Англии, Уэльса и Европы. «Эдинбург ревю» анализировал растущий уровень смертности богатой и бедной части населения страны и Лондона, незаконное использование труда малолетних детей, а также новые законы о бедных Великобритании и Ирландии<sup>26</sup>. Исследования координировались совместно «Британской ассоциацией за продвижение социальной науки», университетом Кембриджа, Королевским научным обществом Великобритании, Институтом Франции, Академией наук Берлина<sup>27</sup>. «Дублинский журнал медицинской науки» (выходил с 1843 г.) освещал вопросы общественного здравоохранения и научной медицины, отчёты об уровне рождаемости и смертности населения, количестве заключённых браков и здравоохранении городов Великобритании<sup>28</sup>. Журнал «Строитель» освещал социальные идеи развития Англии и Уэльса, Шотландии и Ирландии, а также работу колледжа гражданских инженеров в Патни, где Э. Чедвик и доктор Л. Плейфеер подчеркнули общественную пользу научных знаний и профессионального образования для социальных реформ. Лорд Девон отметил значение «профессионально составленных» карт местности для проведения водоснабжения и дренажа, в том числе и для Ирландии<sup>29</sup>.

Призрение пауперов было традиционным с XVII в. Налог в пользу бедных, впервые введенный ещё законом 1601 г., стал главным видом налогообложения, но в эпоху урбанизации проблема призрения пауперов приобрела новые черты: «пауперизм» воспринимался как принудительное бремя налогообложения, от которого нельзя освободиться, но необходимо сократить. Поддержка бедных, сохранив преемственность, сыграла определяющую роль в становлении социальной политики.

Идеи реформы призрения пауперов и их практическая реализация вызывают неоднозначные мнения в отечественной и зарубежной историографии. Британский историк-марксист А.Л. Мортон дал негативную оценку деятельности руководителей Комиссии по закону о бедных<sup>30</sup>. По мнению Л.Е. Кертмана закон о бедных 1834 г. формально сохранил систему общественной помощи бедным, но настолько «извратил и рефор-

<sup>25</sup> H.P.D. 1-st Ser. 1811. Vol. XIX, с. 629–663; The Edinburgh Review. 1845. Vol. LXXXI.

<sup>26</sup> McCulloch 1828. P. 303–330; Senior 1846. P. 267.

<sup>27</sup> The Edinburgh Journal of Science. 1832. Vol. XII. P. 340.

<sup>28</sup> The Dublin Journal of Medical Science. 1843. Vol. LXVII. P. 176; Vol. LXVIII. P. 288–300, 380.

<sup>29</sup> Mr. Chadwick on Want of Science... P. 362.

<sup>30</sup> Мортон 1950. С. 332.

мировал её», что она превратилась в «жестокое издевательство над миллионами тружеников. Отныне выдача пособия полностью прекращалась, а пауперы, обращавшиеся за помощью, помещались в специальные работные дома, где их содержали на грани голода, заставляя выполнять помногу часов бессмысленную работу... прислуживать деспотам-надзирателям... Сама идея нового закона требовала, чтобы жизнь в работном доме была невыносимой, чтобы бедняк предпочёл любые условия труда получению общественной “помощи”»<sup>31</sup>.

Такая критика нового закона о бедных 1834 г., а также деятельности Э. Чедвика и Комиссии не вполне справедлива. Идеи реформ закладывались предшественниками Чедвика. Н. Эдсалл считал «духовными отцами» нового акта о бедных Бентама и Мальтуса, называя их «учителями Н. Сениора и Э. Чедвика»<sup>32</sup>. В 1817 г. был создан «Избранный комитет палаты общин по законам о бедных» под руководством С. Бурна. В итоге парламент утвердил закон о занятости бедных, который предусматривал обязательные расходы казначейства на обеспечение занятости бедных на общественных работах, в т.ч. в Ирландии<sup>33</sup>. С 1834 г. всё работоспособное население на территории Англии и Уэльса должно было трудиться на промышленных предприятиях, обеспечивая себя самостоятельно за пределами прихода<sup>34</sup>. Идеи закона о бедных 1834 г. вызвали разногласия в парламенте. Лорды Бругэм и Хатертон, виконт Мельбурн, граф ФитцУильям выступили за отмену приходских налогов на бедных, лорд Шефтсбери – против. Лорд Стенхоуп, представители приходов Лондона предлагали поддержать новый закон<sup>35</sup>. Обсуждался пример Шотландии в решении проблемы пауперизма. Депутаты парламента Буллер и Роске указали на позитивный опыт Шотландии в обучении детей пауперов за счёт приходов. Депутат от Шотландии Г. Эрскин подчеркнул, что использование налогов на бедных для обучения детей пауперов не является «тяжким бременем», поскольку направлено на образование и поддержание морали подрастающего поколения<sup>36</sup>. Отчёт Избранного комитета по закону о бедных 1819 г. отмечал пример Шотландии в решении проблемы нищеты для Англии и Уэльса<sup>37</sup>. В феврале 1832 г. была назначена специальная Комиссия для обследования

<sup>31</sup> Кертман 1979. С. 196.

<sup>32</sup> Edsall 1971. P.2.

<sup>33</sup> An Act to amend an Act made in the Present Session of Parliament, for authorizing the Issue of Exchequer Bills, and the Advance of Money for carrying on Public Works and Fisheries, and Employment of the Poor, 1817 // 57 Geo. III c. 34. P. 470–476.

<sup>34</sup> An Act for the Amendment and Better Administration of the Laws Relating to the Poor in England and Wales, 1834 // 4 & 5 Will. IV, c. 76.

<sup>35</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1837. Vol. XXXVII, c. 147.

<sup>36</sup> H.P.D. 1-st Series. 1807. Vol. IX, c. 541.

<sup>37</sup> The Supplementary Report of the Committee of the General Assembly on the Management of the Poor in Scotland, 1820 // P.P. Vol. VII. P. 130.

применения на практике законов о бедных; ее отчёт был составлен экономистом Н. Сениором и юристом Э. Чедвиком<sup>38</sup>.

В парламенте акт 1834 г. был обозначен как «новый закон о бедных»<sup>39</sup>. Э. Брандаж отмечал, что после утверждения акта 1834 г. в общественный оборот вошло понятие «старого» и «нового» законов о бедных, поскольку старая приходская система помощи бедным устарела<sup>40</sup>. Предлагалось создать новую систему облегчения участи малоимущих женщин, детей, мужчин, больных, вдов и сирот. И. Левит указал, что закон 1834 г. открыл эру «утилитаристского управления» (синтеза мальтузианского фатализма и идеологии *laissez-faire*), направленной на контроль «распределения благосостояния», который отчётливо проявился в годы наполеоновских войн, когда более 20% населения юга Англии получали приходскую помощь<sup>41</sup>. В 1838 г. новый закон о бедных был принят в Ирландии, в 1845 г. – в Шотландии<sup>42</sup>, законы отменяли приходское пособие по бедности, создавая работные дома как новый вид социальной помощи. «Национальные и местные комитеты, начиная с 1845 г., осуществляли надзор за законодательством для бедных и создали настолько успешную модель управления, что она была не раз копируема в другие отрасли управления. Эти институты были промежуточным звеном между центральным правительством и народом на территории всей Шотландии. В органы местного самоуправления входили представители среднего класса, юристы, предприниматели, врачи»<sup>43</sup>.

Попытки решения социальных проблем городов Ирландии начались уже в первые годы после унии. Появилась идея создать новую Комиссию по благоустройству улиц Дублина. Лорд де Блакуер, член Комиссии по мощению улиц Дублина, предлагал начать немедленные работы. Д. Браун отмечал, что предложения по мощению улиц Дублина поступили в парламент Соединённого Королевства ещё шесть лет назад, но в столице по-прежнему, грязно, темно и опасно. Решение вопроса затянулось, поскольку в тот период не было принято решение о государственном финансировании необходимых работ<sup>44</sup>. Позже были приняты

---

<sup>38</sup> Report from Commissioners for Inquiry into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws // P.P. 1834. Vol. XXVII. P. 7. Профессор политэкономии университета Оксфорда Н.У. Сениор, один из ведущих экономистов, стал советником партии вигов, содействовал становлению социальной политики. В дальнейшем Сениор занимался реформой законов о бедных в Ирландии. – Senior 1846. P. 267–314.

<sup>39</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1847. Vol. LXXX, c. 660, 896.

<sup>40</sup> Brundage. 2002. P. 7.

<sup>41</sup> Levitt 2003. P. 160.

<sup>42</sup> An Act for the More Effectual Relief of the Destitute Poor in Ireland, 1838 // 1 & 2 Vict. c. 56; An Act for the Amendment and Better Administration of the Laws Relating to the Relief of the Poor in Scotland, 1845 // Vict. 8 & 9 c. 83.

<sup>43</sup> Апрыщенко 2008. С. 152–153.

<sup>44</sup> H.P.D. 1-st Series. 1805. Vol. V. c.112–116; 1806. Vol VI. c. 484–485, 504, 536.

новые социальные законы, обусловившие создание госпиталей и больниц, предотвращение эпидемий, а также мощение дорог и улиц в Дублине<sup>45</sup>. В 1828 г. был принят специальный закон об освещении городов Ирландии<sup>46</sup>. Он был дозволительным, как и в Англии, но ему подчинились 65 городов этой части Соединённого Королевства.

Правительство под руководством премьер-министра лорда Грея начало подготовку муниципальной реформы. В ходе парламентских дебатов 1833 г. лорд Альторп поднял вопрос о нездоровом положении городов королевства, необходимости парламентских расследований существующих социальных проблем, настаивая на исследовании не только Англии и Уэльса, но и Ирландии. На запрос депутата парламента Уоллеса о необходимости включения Шотландии, лорд Альторп ответил, что по этой части Соединённого королевства предполагается принять отдельный билль. В итоге Уоллес, депутат от Шотландии, предложил заменить в документах слово «Великобритании» на «Англии и Уэльса». Дж. Юм, поддерживая Уоллеса, подчеркнул сложное положение корпораций Шотландии. Лорд-адвокат Шотландии отметил, что этим вопросом в Шотландии занимается лорд Гамильтон<sup>47</sup>.

Бентамисты – Ч. Буллер, Дж. Гроут, Дж. Юм, Дж. Лидер, У. Молеворт Э. Стратт, П. Томпсон, Ч. Виллерс, Дж. Роубак, Г. Уорбертон поддержали билль о муниципальной реформе Ирландии<sup>48</sup>, который последовал после соответствующего закона Англии и Уэльса 1835 г. Реформа управления городов Шотландии предшествовала муниципальной реформе Англии и Уэльса. В 1833 г. были приняты два закона о полиции и городских советах Шотландии<sup>49</sup>. Согласно последнему руководству совета королевских бургов должно было избираться каждые три года. Акты дали советам право осуществлять мощение, освещение, уборку, водоснабжение и были приняты на два года ранее «Акта о регулировании деятельности муниципальных корпораций Англии и Уэльса, 1835». Однако исследователи отмечали «Часто факт, что состоятельные горожане должны были платить налог на решение коммунальных проблем города,

---

<sup>45</sup> An Act to enlarge the Powers of the Governors of the Foundling Hospital in Dublin, 1820 // 1 Geo. IV. c. 29. P. 30–131; An Act to enable the Commissioners of His Majesty's Treasury to advance out of the Consolidated Fund certain Sums for the Payment of Debts due from the Commissioners of Wide Streets, and for the erecting a Corn Exchange in the City of Dublin; and repeal certain Duties on License relating to Cards and Clubs in the City of Dublin, 1825 // 6 Geo. IV. c. 128.

<sup>46</sup> An Act to make Provision for the lighting, cleansing, and watching of Cities, Towns Corporate, and market Towns, in Ireland in certain Cases, 1828 // 9 Geo. IV c. 82. P. 526–558.

<sup>47</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1833. Vol. XV. c. 645–655.

<sup>48</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1836. Vol. XXXII. c. 653–747.

<sup>49</sup> An Act to enable Burghs in Scotland to establish a general system of Police, 1833 // 3 & 4 Will. IV. c. 46. P. 150–172; An Act to alter and amend the Laws for the Election of Magistrates and Councils of the Royal Burghs in Scotland, 1833 // 3&4 Will. IV c. 76. P. 387–394.

приводил к тому, что вместо обеспечения городского коммунального водоснабжения, городские власти устанавливали освещение в наиболее престижных районах, где проживала городская аристократия, аргументируя эти меры необходимостью борьбы с ночной преступностью»<sup>50</sup>. Все бурги имели независимую систему управления, и социальные реформы там зависели от собственника города.

В условиях урбанизации доиндустриальная система городского управления Соединённого Королевства устарела. В 1835 г. в палате общин министр внутренних дел лорд Расселл поднял вопрос о введении стандартных правил управления городов, отметив, что муниципальные советы должны стать предметом общественного контроля, а муниципальные корпорации – «полезным и эффективным инструментом местного управления». Лорд использовал статистические данные о численности населения, домов, пауперов, налогоплательщиков, отметив случаи коррупции, так как в некоторых городах всего «несколько человек правят по своему усмотрению, покупая голоса избирателей», указав на необходимость «демократизации управления городов» и «общественного контроля». Билль стал продолжением реформ вигов, предлагая унифицировать управление городов под единым руководством мэра и Городского совета. Дж. Юм выразил надежду, что все партии будут содействовать совершенствованию билля. У. Братертон отметил, что новый контроль корпораций будет способствовать удовлетворению нужд населения. Депутат О' Коннелл предлагал включить в название билля Ирландию, но министр финансов отметил, что отдельный отчёт по Ирландии скоро появится в парламенте. Депутаты подчёркивали также, что подобный закон уже принят в Шотландии три года назад<sup>51</sup>.

В сентябре 1835 г. «Акт о регулировании деятельности муниципальных корпораций Англии и Уэльса, 1835» стал законом<sup>52</sup>, установив единую систему управления в городах. Каждый муниципальный город мог иметь оплачиваемого городского клерка и казначея. Счета совета должны были периодически проверяться. Дренаж и уборка улиц входили в компетенцию городских советов. Большие и малые города, в которых не было городских советов, могли сделать запрос об инкорпорации по своему усмотрению. Городские преобразования должны были стать открытыми, предполагая проверку отчётов Городского совета.

В Ирландии после принятия муниципального закона Англии и Уэльса 1835 г., муниципальная реформа Ирландии была одним из центральных объектов парламента Великобритании<sup>53</sup>. В итоге «Акт о регу-

<sup>50</sup> Апрыщенко 2016. С. 564.

<sup>51</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1835. Vol. XXVIII. c. 541–576.

<sup>52</sup> An Act for the Regulation of Municipal Corporations in England and Wales, 1835 // 5 & 6 Will. IV. c. 76.

<sup>53</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1836. Vol. XXXI. c. 1019–1030; 1840. Vol. XXIX. c. 290.

лировании муниципальных корпораций Ирландии, 1840» был принят после подобного акта Шотландии, Англии и Уэльса, заменив управление 68 неэффективных городских корпораций. Реформа коснулась первоначально лишь 10 городов (Белфаста, Корка, Дублина, Лимерика и др.), которые стали управляться избираемыми мэрами и олдерменами. Корпорации оставшихся 58 городов упразднили. Лишь города с населением более 3 тыс. чел. могли подать петицию о восстановлении статуса «города». Комиссии городов стали называться «муниципальными»<sup>54</sup>.

В 1840-х гг. обсуждалась новая система управления и техническая реконструкция системы сточных вод. Подчёркивалось значение централизации управления и объединения комитетов сточных вод «в один централизованный совет». Такая система уже существовала в Эдинбурге, где каждое утро сторож открывал краны, и вода через решётки стекала под землю в резервуары. То же предлагалось делать в Лондоне, который, по мнению реформаторов, должен был стать чистейшим городом мира, где улицы будут мыться каждые 24 часа, а новшества приведут к благоустройству набережной Темзы и предотвращению болезней<sup>55</sup>.

1 февраля 1844 г. при открытии сессии парламента королева Виктория официально провозгласила, что «социальная политика» (public policy) – важнейший вопрос для благосостояния всех классов Соединённого королевства. Подчёркивалось, что в дальнейшем меры по улучшению «социальных условий Ирландии» будут продолжены<sup>56</sup>. Президент «Ассоциации здравоохранения городов» герцог Бакклейч сделал запрос о сроках реформы здравоохранения. Лорд Норманби поставил вопрос перед палатой лордов о необходимости распространить новый билль о здравоохранении городов на Ирландию. Отвечая на него, герцог Бакклейч сказал, что не видит причин, по которым правительственные меры не могли бы охватить Ирландию и Шотландию<sup>57</sup>. Однако предполагалось, что Ирландия и Шотландия не будут включены в сферу действия нового закона о здравоохранении городов<sup>58</sup>. Этот закон не распространялся и на Лондон. Но эпидемия холеры 1848 г. заставила правительство премьер-министра лорда Дж. Рассела 31 августа принять первый в истории Соединённого Королевства «Закон об обеспечении общественного здравоохранения, 1848 г.»<sup>59</sup>.

Медицинская инспекция, профессионализм и оплата работы социальных служащих становились новыми элементами законов и социаль-

---

<sup>54</sup> An Act for the Regulation of Municipal Corporations in Ireland, 1840 // 3 & 4 Vict. c. 108. P. 913–1044.

<sup>55</sup> Rowed 1843. P. 444.

<sup>56</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1844. Vol. LXXII. c. 1–5.

<sup>57</sup> Sanitary Regulations // The Builder. 1845. Vol. 3. Apr. 12. P. 173.

<sup>58</sup> H.P.D. 3-rd Series. 1848. Vol. XCVI. c. 420.

<sup>59</sup> An Act for promoting the Public Health, 1848 // 11 & 12 Vict. c. 63. P. 721–784.

ного управления. Утилитаризм заставлял вводить новые медицинские должности для решения проблем водоснабжения, предотвращения эпидемий и смертности, расследований социальных проблем Англии и Шотландии, в периоды острой необходимости. После принятия «Акта об обеспечении общественного здравоохранения, 1848 г.» в городах появилось два типа инспекторов: медицинский и технический. В состав новых государственных органов постепенно входили врачи и медицинские инспектора. В Великобритании вводились новые термины и сферы государственного управления – «здравоохранение городов», на смену которому пришло «общественное здравоохранение».

\*\*\*

Итак, в первой половине XIX в. следствием урбанизации стала выработка новых идей социального развития городов, обусловивших проведение социальных реформ в городах Англии и Уэльса, Шотландии и Ирландии. Новые социальные идеи разрабатывались научными и общественными организациями на основе бентамизма. Бентамизм, сформировавшись в начале XIX в. как проект социальных реформ, на практике развивался утилитаристами-реформаторами. Его составляющие заключались в радикальном решении проблем нищеты, введении инспекции, здравоохранении, централизации управления, оплаты работы служащих, в создании соответствующих министерств, в профессиональной компетентности, преодолении коррупции. Утилитаристы обосновали необходимость социальных реформ для стабильности государства, обеспечения благосостояния граждан, развития промышленности, уменьшения государственных расходов, соцзащиты (больных, беспомощных, подозреваемых в преступлениях, неработающих). Идеи реформ явились отправной точкой утилитаристского распределения налогов и государственных расходов, целенаправленной социальной политики, координируемой выборными государственными органами, а не приходами. Изменилось отношение общества к роли приходов и проблеме нищеты. Бедные стали синонимом бездельника, но женщины, вдовы, дети, больные, неработоспособные члены общества могли получить фиксированную социальную помощь. Акты об освещении городов, общественном здравоохранении, улучшении управления городов расширяли социальные функции местных властей. Муниципалитеты впервые получили административные права по уборке, водоснабжению, мощению и освещению улиц, назначению санитарного врача, инспектора, составлению сметы реформ и налогов. Новые власти городов получали право контроля санитарно-технических служб, торговли, строительства и др. Постепенно создавалась новая система общественного контроля и управления городов Англии и Уэльса, Шотландии и Ирландии.

## БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

- Апрыщенко В.Ю. Уния и модернизация: становление шотландской идентичности в XVIII – первой половине XIX в. Ростов н/Д, 2008. 288 с. [Apyshchenko V.YU. Uniya i modernizaciya: stanovlenie shotlandskoj identichnosti v XVIII – pervoj polovine XIX v. Rostov n/D, 2008. 288 s.]
- Апрыщенко В.Ю. Шотландия в Новое время. В поисках идентичностей. СПб., 2016. 720 с. Apyshchenko V.YU. SHotlandiya v Novoe vremya. V poiskah identichnostej. SPb., 2016. 720 s.
- Барлова Ю.Е. «Надзор и прибыль»: общественное призрение и социальная помощь в теоретических конструктах Иеремии Бентама // Диалог со временем. 2010. № 33. С. 166–186 [Barlova YU.E. «Nadzor i pribyl»: obshchestvennoe prizrenie i social'naya pomoshch' v teoreticheskikh konstruktah Ieremii Bentama // Dialog so vremenem. 2010. № 33. S. 166–186].
- Венгрова И.В. Из истории социальной гигиены Англии XIX в. М.: Медицина, 1970. 224 с. [Vengrova I.V. Iz istorii social'noj gigieny Anglii XIX v. M.: Medicina, 1970. 224 s.]
- Гутиева М.А., Склярова Е.К. Сравнительный анализ социальных реформ России и Великобритании в первой половине XIX века // Гуманитарные и социальные науки. 2015. № 1. С. 14–24 [Gutieva M.A., Sklyarova E.K. Sravnitel'nyj analiz social'nyh reform Rossii i Velikobritanii v pervoj polovine XIX veka // Gumanitarnye i social'nye nauki. 2015. № 1. S. 14–24].
- Кертман Л.Е. География, история и культура Англии. 2-е изд. М.: Высшая школа, 1979. 384 с. [Kertman L.E. Geografiya, istoriya i kul'tura Anglii. 2-e izd. M.: Vysshaya shkola, 1979. 384 s.]
- Кочеткова Л.Н. Философский дискурс о социальном государстве // Ценности и смыслы. 2009. № 3. С. 6–15 [Kochetkova L.N. Filosofskij diskurs o social'nom gosudarstve // Cennosti i smysly. 2009. № 3. S. 6–15].
- Мортон А.Л. История Англии. М., 1950. 462 с. [Morton A.L. Istoriya Anglii. M., 1950. 462 s.]
- Маркс К. Капитал. М.: Политиздат, 1978. Т. 1. 901 с. [Marks K. Kapital. M.: Politizdat, 1978. T. 1. 901 s.]
- Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. М., 2005 [Sidorina T.YU. Dva veka social'noj politiki. M., 2005].
- Сидорина Т.Ю. К. Поланьи и Л. фон Мизес // “Великая трансформация” Карла Поланьи: прошлое, настоящее, будущее. М., 2007. 207 с. [Sidorina T.YU. K. Polan'i i L. fon Mizes // “Velikaya transformaciya” Karla Polan'i: proshloe, nastoyashchee, budushchee. M., 2007. 207 s.]
- Склярова Е.К., Камалова О.Н. Философские аспекты викторианского здравоохранения // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2015. № 1. С. 103–108 [Sklyarova E.K., Kamalova O.N. Filosofskie aspekty viktorianskogo zdravooxraneniya // Ekonomicheskie i humanitarnye issledovaniya regionov. 2015. № 1. S. 103–108].
- Склярова Е.К. Доктор Саутвуд Смит: санитарная идея и становление английской системы общественного здравоохранения // Человек второго плана в истории. Вып. 3. Ростов н/Д: РГУ, 2006. С. 188–200 [Sklyarova E.K. Doktor Sautvud Smit: sanitarnaya ideya i stanovlenie anglijskoj sistemy obshchestvennogo zdravooxraneniya // SChelovek vtorigo plana v istorii. Vyp. 3. Rostov n/D: RGU, 2006. S. 188–200.]
- Склярова Е.К., Котова Т.А. Эдвин Чедвик – создатель системы здравоохранения. Подарок России или Великобритании? Ростов н/Д: ИПО ПИ ЮФУ, 2010. 160 с. [Sklyarova E.K., Kotova T.A. Edvin SChedvik – sozdatel' sistemy zdravooxraneniya. Po-darok Rossii ili Velikobritanii? Rostov n/D: IPO PI YUFU, 2010. 160 s.]
- Харламов Е.В., Киселёва О.Ф., Склярова Е.К. Деонтология жизни Ростов н/Д: Мини Тайп, 2014. 244 с. [Harlamov E.V., Kiselyova O.F., Sklyarova E.K. Deontologiya zhizni Rostov n/D: Mini Tajp, 2014. 244 c.]

- Bentham J. Constitutional Code // The Collected Works of Jeremy Bentham / Ed. by F. Rosen, J.H. Burns. Oxford: OUP, 1983. Vol. 1. 612 p.
- Bentham J. Writings on the Poor Laws. Vol. I / Ed. by M. Quinn. Oxford: OUP, 2001. 359 p.
- Brundage A. The English Poor Laws, 1700–1930. N.Y.: Palgrave, 2002. 185 p.
- Edsall N. The Anti-Poor Law Movement 1831 – 1844. Manchester: MUP, 1971. 285 p.
- Finer S.E. The Transmission of Bentamite Ideas 1820–1850 // Studies in the Growth of Nineteenth Century Government / Ed. by G. Sutherland. L.: Routledge & Kegan Paul, 1972. P. 2–20.
- Goldman L. Science, Reform and Politics in Victorian Britain. The Social Science Association 1857–1886. Cambridge: CUP, 2002. 430 p.
- Kaufmann F. European Foundations of the Welfare State. N.Y., Oxford: Berghahn Books 2012. 400 p.
- Kay J.P. The Moral and Physical Condition of Working Classes Employed in the Cotton Manufactures in Manchester. L.: Ridgway, 1832. 73 p.
- Lewis R. Edwin Chadwick and the Public Health Movement 1832–1854. L.: Longman, Green & Co., 1952. 411 p.
- McCulloch J. Poor Laws // The Edinburgh Review. Vol. 47. May, 1828. P. 303–330.
- Mr. Chadwick on Want of Science in Our Public Work // The Builder. 1845. Vol. 3. Aug. 2. P. 362.
- Roberts D. The Utilitarian Conscience // The Conscience of Victorian State / Ed. by P. Marsh. N.Y., 1979. P. 3–55.
- Rowed R. Health of Towns // The Builder. 1843. Oct. 21. Vol. 1. P. 444.
- Sanitary Regulations // The Builder. 1845. Vol. 3. Apr. 12. P. 173.
- Senior N. Proposals for Extending the Irish Poor Law // The Edinburgh Review. 1846. № 84. P. 267–314.

*Апрыщенко Виктор Юрьевич, доктор исторических наук, профессор, директор Института истории и международных отношений ЮФУ; victorapr@sfedu.ru*

*Склярова Елена Константиновна, кандидат исторических наук, доцент; доцент кафедры истории Ростовского государственного медицинского университета; affina18@mail.ru*

### **Shaping of ideas of social development in Scotland and Ireland in the first half of the 19<sup>th</sup> century**

The article deals with the process of the shaping of new ideas of social development in Scotland and Ireland in the first half of the 19th c. The press of Edinburg and Dublin, universities of Scotland became the centers, which produces these ideas. Benthamists justified the need of social reforms for the reduction of poverty and state expenditure, public health and safety net of population. The result was changing of attitude of the society to the problem of poverty and the health of towns. The innovation was the election of town councils, public organs of health. The main merit of the reformers was that they indicated pauperism and public health as the main problems of social development. The new social ideas and laws led to the unification of management, improvement and health of towns of Scotland and Ireland.

**Keywords:** Scotland, Ireland, urbanization, pauperism, municipal reform, public health, J. Bentham, E. Chadwick, social politics

*Victor Apryshchenko, Doctor of History, Professor, Director of the Institute of History and International Relations, Southern Federal University; victorapr@sfedu.ru*

*Elena Sklyarova, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of History, Rostov State Medical University; affina18@mail.ru*