

Федеральное государственное бюджетное учреждение
высшего профессионального образования
«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

На правах рукописи

Коноплева Светлана Владимировна

Либеральные реформы 1908-1911 гг. в Великобритании в оценках
современников

Специальность 07.00.03 – всеобщая история

(новая и новейшая история)

Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук

Научный руководитель

к.и.н., доцент

Соловьев Сергей Александрович

Москва - 2014

Содержание

Введение	3
Обзор источников	10
Обзор литературы	22
Глава 1. Ход проведения реформ и оценка современниками их основных положений	39
§1. Оценка современниками традиционных направлений либеральной политики 1908-1911 гг.	39
§2. Пенсионная реформа 1908 г.	55
§3. Рабочее законодательство либерального правительства 1908-1911 гг. в оценках современников	82
Глава 2. Оценка теоретической базы реформ.	114
§1. Феномен нового либерализма и дискуссия о роли государства в экономике.	114
§2. Оценка финансовой политики правительства.	137
§3. Обсуждение основ системы социальной поддержки	152
Глава 3. Влияние общественного обсуждения реформ на политическое развитие страны.	172
§1. Развитие идеи протекционизма как альтернативного курса либеральным реформам.	172
§2. Парламентский кризис 1910-1911 гг. как следствие размежевания партий в оценке экономической политики правительства.	183
Заключение.....	200
Библиография.....	207

Введение

В 1908-1911 гг. либеральное правительство Г.Асквита в Великобритании провело серию социальных реформ. Крупнейшими из них стали пенсионная реформа 1908 г. и создание системы национального страхования здоровья и труда в 1911 г.

Актуальность темы определяется тем, что экономическая и политическая трансформация британского общества, которая была следствием реформ 1908-1911 гг., ощутима до сих пор. Реформы можно признать точкой отсчета в обсуждении и формировании ответственного государства в Великобритании, а также рассмотреть как аналоговую модель для того же процесса в странах Европы и Америки, не исключая и нашу страну.

Особая значимость реформ в истории Великобритании связана с тем, что они представляют собой не отдельный эпизод развития страны, а отражают смену принципов устройства ее социально-экономической жизни, влияние которой ощутимо до наших дней. В ходе реформ 1908-1911 гг. государство впервые признало ответственность за обеспечение уровня жизни граждан. Либеральные меры предопределили дальнейшее развитие страны в сторону создания «государства всеобщего благоденствия» - общественной системы, в которой государству отведена роль активной социальной защиты населения. Инструментом государственной социальной защиты стало возросшее государственное финансирование.

Теоретическое обоснование участия государства в социально-экономической жизни общества и выдвижение политической силы, отстаивающей этот принцип на политической арене, заложило основы современной двухпартийной модели политической системы стран Европы и Америки, в которой программы двух основных партий различаются, прежде всего, в степени признания социальной ответственности государства. Новый либерализм как идеология реформ 1908-1911 гг. заложил основы идейной традиции признания социальной ответственности государства, которая в

дальнейшем, с утратой либералами роли одной из ведущих партий страны, была продолжена лейбористской партией. Современная консервативная доктрина также обязана своим формированием именно реформам 1908-1911 гг., когда в ходе оппозиции либеральным мерам консерваторы усвоили классические либеральные принципы государственного невмешательства в экономику и поддержки индивидуальной инициативы.

Дискуссия о государстве и его роли в экономике, начатая в 1908-1911 гг., вспыхивает с новой силой в кризисные периоды британской истории, когда консерваторы ставят под сомнение уже не степень государственного участия в экономике, а саму его необходимость и целесообразность.

Впервые принцип welfare state был всерьез поставлен под сомнение в ходе проведения экономических преобразований М.Тэтчер. Идея сокращения государственного сектора вновь вышла на первый план с нарастанием кризисных явлений в мировой экономике в первом десятилетии XXI века. Лидер консервативной партии, премьер-министр Великобритании Д.Кэмерон в 2010 г. выдвинул идею «большого общества», построенного на частной инициативе в противовес государственным социальным программам. Предложения современного консервативного правительства означают, что вопрос об оптимальном соотношении государственного и частного секторов экономики и о форме организации социальной системы остается открытым.

Оценка современниками либеральных реформ 1908-1911 гг. приобретает особую актуальность в наши дни, когда движение за пересмотр принципов ответственного государства ставит вопрос о возвращении к британским традициям свободной экономики, существовавшим до 1908-1911 гг. Современные взаимоотношения основных политических партий страны представляет собой зеркальное отражение их взаимодействия в период реформ 1908-1911 гг. Если в ходе выдвижения идеи роста государственной ответственности в начале века консерваторы оказались в оппозиции, сегодня именно им принадлежит инициатива пересмотра сложившейся экономической структуры британского общества.

«Смена ролей» во взаимоотношении сил требует от них активного идейного обоснования позиций по отношению к государству, что предопределяет неминуемое обращение к прошлому. В условиях политической и экономической нестабильности обе партии пытаются произвести самоидентификацию на основе исторических параллелей.

Лейбористская партия активно обращается к опыту строительства welfare state как своему достижению¹. Консервативная партия, начиная с М.Тэтчер, обращается к викторианскому примеру для идейного оформления предложений по поддержке индивидуальной инициативы в противовес государственному управлению².

Процесс обоснования необходимости государственного вмешательства в экономику занял длительный промежуток времени, так как требовал коренного пересмотра экономической доктрины классического либерализма о свободном развитии экономики, которая преобладала на протяжении всего XIX века. Первые обращения к государству как источнику преодоления социальных сложностей можно найти в период 1870-х гг., когда в английской общественно-политической мысли наметился пересмотр традиционного отношения к социальным проблемам, поиск новых принципов более эффективной социальной поддержки. Он был связан как с объективными тенденциями в развитии индустриального общества - процессом урбанизации и вызванными им ростом безработицы, дисбалансом в развитии села и города, падением уровня жизни населения - так и с эволюцией общественного мнения. Ответом стало зарождение организованного рабочего движения, а в дальнейшем и рабочей партии, с одной стороны, и нового либерализма, с другой.

¹ В истории партии на ее официальном сайте говорится, что лейбористы по праву могут гордиться учреждением национальной системы здравоохранения, законодательным оформлением принципа равных возможностей и созданием welfare state (http://www.labour.org.uk/history_of_the_labour_party; электронный ресурс, дата просмотра 10.12.2013.).

² Современная Великобритания: проблемы и перспективы. Материалы «круглого стола», 23.05.2011. М., 2001. С. 37; Hill M. Rolling back the Welfare State: the Major Governments and Social Security Reform// The Major Premiership: Politics and Policies under John Major. N.Y., 1999.

Ограничение **хронологических рамок** исследования периодом 1908-1911 гг. связано с тем, что именно этот период стал кульминацией в процессе формирования основных общественно-политических позиций в отношении государства. В 1908-1911 гг. были проведены наиболее значимые преобразования либерального правительства Г.Асквита – пенсионная реформа 1908 г., создание системы национального страхования в 1911 г., оказавшие значительное влияние на формирование «ответственного государства» в Англии.

В современной дискуссии как в историческом сообществе, так и на политической арене реформы признаются истоком обсуждения и реализации идеи ответственного государства. Стоит оговорить то место, которое отводится периоду 1908-1911 гг. в общей перспективе роста государственного участия в экономике.

Истоком «полноценного» ответственного государства общепризнанно считаются реформы правительства К.Эттли 1945-1949 гг. Если меры 1908-1911 гг. были первым шагом в признании участия государства в экономике, то результатом деятельности правительства К.Эттли стала модель экономики с существенным государственным присутствием и развернутой системой государственной социальной поддержки населения.

В то же время период 1908-1911 гг. имеет особую ценность для рассмотрения не столько практических основ ответственного государства (которые на этом этапе находились еще в зародышевом состоянии), сколько идейных основ welfare state. Именно в дискуссиях новых либералов и их оппонентов закладывались основы тех двух подходов в отношении к государству и его роли в социально-экономической жизни страны, которые легли в основу политических курсов консервативной и лейбористской партий.

Целью диссертации является изучение реакции общественно-политических сил страны на реформы 1908-1911 гг. и оценка влияния дискуссии вокруг реформ на эволюцию политической системы страны.

Для достижения цели поставлены следующие **задачи**:

- рассмотреть содержание реформ;
- изучить основные направления общественной мысли в отношении социальных вопросов в ходе их широкого обсуждения с 1880-х гг., которое предшествовало реформам и наложило на них свой отпечаток;
- рассмотреть реакцию основных общественно-политических сил страны на меры либерального правительства в 1908-1911 гг., проследить этапы ее развития по мере углубления курса реформ;
- проанализировать взаимосвязь оценок, данных реформам политическими оппонентами либералов, и политического кризиса 1909-1911 гг., проявившегося в отклонении палатой лордов бюджета 1909 г., проведении двух досрочных выборов в 1910 г. и реформе палаты лордов в 1911 г.

Объектом диссертации является общественно-политическая жизнь Англии последней четверти XIX-начала XX вв., **предметом** – основные позиции общественного мнения, политических партий и поддерживающих их групп в отношении принципов либеральных реформ 1908-1911 гг.

В контексте данного диссертационного исследования понятие «оценки современников» применяется в отношении реакции на реформы основных общественно-политических сил страны. Своеобразие реформ заключалось в том, что они были объединены общим идейным принципом социальной ответственности государства, и оценка этого принципа неминуемо имела политический оттенок и соответствовала ориентации на одну из трех ведущих партий. Реакция на реформы в широких слоях общества, которая могла проявляться в качестве массовых движений за и против реформ и в электоральном поведении граждан, рассматривается именно с политической точки зрения, как выражение поддержки правительству или его оппонентам.

Научная новизна и практическая значимость диссертации заключается в том, что в отличие от традиционного рассмотрения практической стороны реформ 1908-1911 гг. в диссертации сделан акцент на

идейное обоснование принципов ответственного государства, которое сопровождало разработку и обсуждение правительственных мер.

Как ключевой этап новой истории страны реформы были широко и многосторонне изучены как в самой Англии, так и в историографии других стран Европы и Америки. Для большинства исследований реформ характерно внимание к их фактической стороне, оценка непосредственного влияния реформ на улучшение жизни населения страны, а также рассмотрение взаимосвязи заложенных либералами традиций и дальнейшего развития “welfare state” в Великобритании³.

В то же время расширение функций государства не было исключительно социально-экономическим процессом. Ему предшествовала смена координат в общественно-политической мысли страны. Для реализации принципа “welfare state” на практике было необходимо и теоретическое признание новой роли государства, и ее включение в доктрины основных партий страны.

Специфика темы диссертации, особый ракурс оценки реформ «глазами» современников позволяет проследить взаимосвязь и взаимовлияние доминирующих положений общественной мысли и практики реформ. С одной стороны, все основные принципы реформ – пенсии и страховые проекты, государственные гранты – имели длительную предысторию обсуждения в британском обществе начиная с 1970-х гг. (и с точки зрения конкретных проектов, и в более широком смысле – как обращение к государственному вмешательству в социальную сферу). С другой, именно реализация государственной программы социальной помощи стала катализатором развития общественной мысли в отношении государства.

³ British Isles. 1901-1951/ Ed. By K.Robbins. Oxford, 2002. P. 198-200; The Origins of British Social Policy/Ed. by P.Thane. New Jersey, 1998; Rosanvallon P. La Société des égaux. Paris, 2011. P. 232-233; Silei G. Welfare State e Social-democrazia. Piero Lacaita Editore, 2000. P. 29, 37. Не являются исключением и современные российские исследования. См. напр.: Фомкина О.А. Политика либеральных правительств Великобритании в 1906-1911 годах. Брянск, 2009.

В настоящем исследовании реформы 1908-1911 гг. рассматриваются как основной этап в эволюции идеи государства в общественно-политической мысли Англии на рубеже XIX-XX веков, так как именно первый в истории страны опыт реального государственного вторжения в социальную сферу резко ускорил формирование основных позиций в отношении государства.

В диссертации политический процесс – разработка и общественное обсуждение социальных реформ 1908-1911 гг. – рассматривается во взаимосвязи с развитием идеологии основных политических сил страны. Оспаривание идеи государственного вмешательства, которое шло рука об руку с ее развитием, получило теоретическое оформление именно в ходе реформ, когда реальное воплощение неприемлемого для консерваторов принципа подтолкнуло их к активной обороне свободной экономики. В то же время именно в ходе борьбы с оппозицией было окончательно завершено теоретическое оформление идей «нового либерализма».

Произведенное либералами резкое выдвижение социальных вопросов на первый план в политике страны повлекло за собой существенные изменения в традиционном раскладе сил между партиями и их устоявшимися стратегиями в отношении друг друга. Реакцией на новый элемент в политической жизни страны (социальный вопрос) стали перемены в доктринах всех трех политических сил страны, которые сыграли первостепенную роль в их дальнейшей эволюции вплоть до нашего времени.

Обзор источников

В диссертации были использованы источники различного рода, которые позволяют проанализировать оценки, данные реформам в разных сферах общественной жизни.

Официальные источники – тексты документов – позволяют рассмотреть фактическое содержание реформ, их основные положения. В диссертации были использованы правительственные акты, отчеты государственных комиссий⁴. Источники официального происхождения также можно найти в сборниках документов о состоянии дел в сфере образования, здравоохранения, санитарного состояния городов⁵. Были также использованы отдельные бумаги кабинета, относящиеся к разработке реформ⁶

*Парламентские дебаты*⁷ позволяют оценить весь спектр политических оценок реформ. С одной стороны, именно этот вид источника позволяет проследить обсуждение отдельных мер, следуя за чтениями парламентских биллей.

С другой стороны, особого внимания заслуживают узловые дискуссии, развернувшиеся вокруг ключевых мер либерального законодательства: пенсионной реформы 1908 г., «народного бюджета» 1909 г., Акта о национальном страховании и парламентской реформы 1911 г. Представление каждой из этих мер в парламенте и их дальнейшее обсуждение позволяет увидеть и изначальный замысел правительства, и эволюцию правительственных проектов под давлением различных сил.

⁴ Poor Law Reform. Being Memoranda submitted in April and December 1907 to the Royal Commission of the Poor Laws and Relief of Distress. London, 1910.

⁵ Hay J.R. The Development of the British Welfare State. 1880-1975. London, 1978; Later Nineteenth Century. 1868-1919. London, 1969; Social Policy. 1830-1914. London, 1978.

⁶ Letter from the BMA concerning National Insurance. 29.12.12. (PRO ref: MH62/123); Letter by D.Lloyd George to the Countess of Desart, November 1911 (PRO ref: T 172/49); Secret Discussion in Government on Old Age Pensions. April 1908. (PRO ref: CAB 92/97/54)// <http://www.nationalarchives.gov.uk/education/britain1906to1918> (Электронный ресурс; дата просмотра 25.05.2013).

⁷ The Parliamentary Debates. Fourth Series. Vol. 152-199. London, 1906-1908; Ibid. Fifth Series. Vol. 1-33. London, 1910-1911.

Когда речь идет о государственной политике, именно парламент является центром ее обсуждения и скрещения мнений. При обсуждении крупнейших либеральных мер в полной мере проявились основные позиции парламентариев в отношении самих принципов, лежавших в основе реформ – идеи государственного участия в экономике, роста бюджетного финансирования, ограничения прав верхней палаты. Парламент как сердце политической системы был тесно связан и с настроениями в обществе. Обычной практикой депутатов было упоминание в выступлениях писем избирателей и впечатлений от политических собраний, которые они использовали для аргументации своей позиции.

Масштаб перемен и резкий разрыв с политической традицией, отличавшие реформы, проявились в особой остроте парламентских дискуссий. По свидетельству крупного деятеля консервативной партии О.Чемберлена, «битва» за бюджет 1909 г. стала для всех парламентариев периодом невероятного напряжения, бессонных ночей, когда многие заседания затягивались далеко за полночь⁸. Обсуждение билля в нижней палате стало беспрецедентно долгим: всего с апреля по август 1910 г. было проведено 554 заседания⁹. В отличие от других видов источников, именно парламентские дебаты позволяют увидеть столкновение точек зрения в действии, проследить диалог оппонентов, логику их аргументации.

Применительно к тем реформам, которые имели долгую предысторию разработки и обсуждения, были использованы парламентские бумаги о стадиях изменения биллей, петиции, направленные в парламент¹⁰.

Среди официальной документации можно также выделить отчеты Королевской комиссии по Закону о бедных¹¹. История организации комиссии и расхождение ее членов в вопросе об оптимальной форме организации

⁸ Chamberlain A. Op. cit. P. 189-195.

⁹ Ковалев И.Г. Палата лордов в XX веке. Сто лет реформ. М., 2011. С. 117.

¹⁰ Hansard. Old Age Pensions Bill as Amended in Committee and on Recomittal. 6 July 1908//Series: Bills. Vol. IV. No. 1001; Report of and Evidence taken by the Departmental Committee on the Life Insurance// Series: Reports. Vol. XXV. No. 275.

¹¹ The Majority Report of the Royal Commission on the Poor Law Reform and Relief for Distress. London, 1909; The Minority Report of the Royal Commission on the Poor Law Reform and Relief for Distress. London, 1909.

помощи беднякам является ценным источником для изучения двух направлений общественной мысли Англии начала века в отношении проблем бедности. С одной стороны, сам факт созыва комиссии и критические отзывы, собранные в отчете «меньшинства», отражают распространенное в обществе того времени мнение о неэффективности системы. С другой стороны, работа комиссии была для консервативного лагеря последней надеждой на отказ от либеральной программы реформ в пользу умеренных преобразований существовавшей организации.

За пределами парламента реформы 1908-1911 гг. получили многочисленные оценки, которые представлены в публицистике, газетных и журнальных статьях, речах политиков. Отдельные идеи, получившие воплощение в реформах, были хорошо освещены и прокомментированы в воспоминаниях современников.

Реформы получили отклик в *публицистике* различной ориентации. Публицистические работы отражают понимание основных практических положений реформ и их идейной базы различными политическими силами.

Наследие нового либерализма представляет собой теоретические работы молодых политиков, социологов и журналистов либеральной ориентации – Л.Т.Хобхауза, Г.Сэмюэла, Дж.Гобсона¹². Идеология нового либерализма и практика реформ находятся в двойственной связи. С одной стороны, именно теоретическое признание необходимости обращения к государственной помощи подготовило почву для осуществления преобразований. С другой стороны, успех либеральных мер и опыт дебатов с их противниками вывел теорию нового либерализма на новый уровень, и многие значительные труды были созданы уже в ходе проведения реформ¹³.

Л.Т.Хобхауз (1864-1929) - выпускник Оксфорда. После окончания университета в течение нескольких лет преподавал философию. Уже в этот период он проявил значительный интерес к социальным проблемам и принял

¹² Liberalism and the Empire. London, 1900; Robertson J.M. The Future of Liberalism. London, 1890; Samuel G. Liberalism. London, 1902.

¹³ Hobhouse L.T. Liberalism. London, 1911; Hobson J.A. A Modern Outlook. London, 1910; Idem. The Industrial System. London, 1909.

активное участие в создании профсоюза местных сельскохозяйственных рабочих. В 1897 г. Хобхауз оставил научную карьеру ради политической журналистики. В 1907 г. ему представилась возможность продолжить научную карьеру в качестве преподавателя социологии Лондонской школы экономики. На тот момент предмет только утверждался как научная дисциплина и долгое время Хобхауз оставался единственным специалистом по социологии в Великобритании. Хобхауз смог объединить радикальные увлечения молодости и научный подход для создания исследования, которое бы в полной мере отразило его понимание сущности новых социальных условий и новой ответственности государства. Таким исследованием является «Либерализм»¹⁴, написанный в 1911 г. и ставший наиболее полным выражением взглядов теоретика.

Г.Сэмюэл (1870-1963) также был выпускником Оксфорда. Уже в период учебы он увлекся идеями социальной ответственности государства и в 1902 г. выпустил книгу с тем же названием, что и Хобхауз 9 лет спустя, - «Либерализм»¹⁵, в которой четко сформулировал новое либеральное понимание государства. Сэмюэл смог сделать значительную политическую карьеру, позволившую ему на практике продвигать новые идеи. В правительстве Г.Асквита он сначала занимал пост канцлера герцогства Ланкастерского, а затем – министра почт.

Дж.А.Гобсон (1858-1940) создал множество работ, в которых сформулировал законы развития капиталистического общества, рассмотрел категорию потребления как основного параметра развития экономики и движущую силу имперской экспансии¹⁶. Экономические концепции Гобсона о накоплении капитала дали мощный импульс развитию теоретической базы финансовой политики либерального правительства: принципам разделения «заработанных» и «незаработанных» доходов и использования

¹⁴ Hobhouse L.T. Liberalism. London, 1911. Подробнее о взглядах Хобхауза см.: Коноплева С.В. Л.Т.Хобхауз и формирование «нового либерализма» в Великобритании в начале XX века // Вестник Ярославского государственного университета. 2012. № 3. С. 39-42.

¹⁵ Samuel H. Liberalism. London, 1902.

¹⁶ Hobson J.A. Evolution of Modern Capitalism London, 1894; Idem. Problem of the Unemployed. London, 1904; Idem. The Science of Wealth. London, 1911.

государственного бюджета как инструмента перераспределения средств в обществе¹⁷.

Новый либерализм был тесно связан с движениями за изучение феномена бедности и реальной жизни низов, ставшими популярными в последней четверти века. Впервые были получены точные сведения о тех социальных проблемах, которые англичане наблюдали веками, не задавая себе вопроса об их истинных масштабах. Исследования вызвали широкий общественный резонанс и укрепили убежденность в необходимости активной социальной политики для преодоления проблем бедности.

Ч.Бут и Р.С.Раунтри¹⁸ на примере городской жизни Лондона и Йорка соответственно доказали, что причинами бедности была не безынициативность низших слоев населения, а объективно тяжелые условия труда, болезни, смерть главного кормильца в семье¹⁹. Используя статистические данные, Раунтри впервые привел точные и тем более тяжелые для восприятия современников цифры – 10 % населения Йорка жили за чертой бедности (показательно, что и понятие «черта бедности», и «первичная», то есть находящаяся ниже этой черты, бедность были впервые введены Раунтри именно в эту эпоху).

Публицистика радикальной ориентации отражает эволюцию идей внутри левого лагеря и позволяет рассмотреть теоретическую базу, на которую опирались лейбористы в критике правительственных проектов: принципы прогрессивного налогообложения, программу национализации земли, принцип «права на труд» - центральное предложение лейбористов в сфере борьбы с безработицей²⁰. Теоретическая работа Р.Макдональда

¹⁷ Hobson J.A. The Industrial System. An Inquiry Into Earned and Unearned Income. London, 1910. P. 223.

¹⁸ Booth Ch. Old Age Pensions and the Aged Poor. London, 1899; Rowntree R.S. Poverty. A Study of Town Life. London, 1902.

¹⁹ Rowntree R.S. Op. cit. P. 119.

²⁰ Alden P. The Unemployed. London., 1905; Chiozza Money L. Riches and Poverty. London., 1905; Haywood G.R. Taxation and How it may be applied. Liverpool, 1883; Smart H.R. The Right to Work. London, 1895; Wallace A.R. The 'why' and 'how' of Land Nationalization. London, 1893; Webb S. The Problem of Unemployment in the UK, with a Remedy by Organization and Training// Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 33, No. 21, March 1909.

«Социализм и общество»²¹ отражает понимание лейбористской партией оптимального устройства общества и тем самым дает возможность сравнить программы лейбористской и либеральной партий.

В консервативной публицистике в период до проведения реформ уже шло формирование тех принципов, которые консерваторы пытались противопоставить правительственной политике накануне и в ходе политического кризиса 1910-1911 гг.: идеи создания таможенного союза с колониями и сильной империи²², патернализма в аграрной сфере²³, альтернативы государственной пенсии²⁴. В период проведения реформ консервативные памфлеты и статьи приобрели ярко выраженный антиправительственный оттенок и были направлены на развенчание либеральной политики как «государственного социализма»²⁵.

Пресса является уникальным источником, так как многообразные издания разного характера и политической ориентации могли стать платформой для выражения любых комментариев к реформам, от политических фельетонов до экономических и статистических исследований.

В диссертации были использованы журналы *The Contemporary Review*, *The Fortnightly Review*, *The Nineteenth Century and After*, *The Quarterly Review*, *The Independent Review*, *The Economic Journal*, *The Economist*.

Еженедельные издания *The Contemporary Review*, *The Nineteenth Century and After* уходят корнями в 1860-е гг. и изначально были либерально ориентированы. Однако стоит отметить, что в период реформ был заметен

²¹ MacDonald J.R. *Socialism and Society*. London, 1905.

²² Brooks G. *Why I became a Liberal Unionist*. London, 1899; Hatfield E.B. *Imperial Federation and Commercial Union of the British Empire: British India, and All the British Colonies throughout the World*. Liverpool, 1896

²³ Pratt E.A. *The Transition in Agriculture*. Dutton, 1906.

²⁴ Loch Ch.S. *Old Age Pensions: Mistakes and Misstatements*// [www. JSTOR.org/stable/60218877](http://www.JSTOR.org/stable/60218877). (Электронный ресурс; дата просмотра 25.05.2013).

²⁵ Mallock W.H. *A Critical Examination of Socialism*. London, 1908; Strachey J.St.L. *The Problems and Perils of Socialism*. London, 1908.

Мэллок, Уильям Гаррелл (1849-1923) - английский писатель и публицист. Консерватизм Мэллока выходил за пределы политического движения, в художественных произведениях он переосмыслил ценность традиционного уклада в противовес новым вызовам времени также и с этической, религиозной точки зрения.

очевидный сдвиг британской прессы вправо²⁶, показавший неоднородность самого либерального движения, неприятие его частью нового лица либерализма. На страницах каждого из изданий преобладают критические оценки реформ.

Несмотря на то, что критические статьи в адрес правительственных мер можно было встретить и на страницах *The Fortnightly Review*²⁷, именно это издание содержит большое количество статей, по духу и форме близких идеям нового либерализма и позволяет почувствовать ту атмосферу в обществе – ожидания перемен, веры в активное социальное действие – в которой шло формирование его основ.

Официальная позиция лейбористской партии нашла отражение на страницах издания *The Labour Leader*²⁸. Оно содержит много программных статей лидеров партии – Дж.Р.Макдональда, Дж.Кейр Гарди, Ф.Сноудена, отчеты ежегодных конференций партии, маленькие «дуэли» лейбористов с политическими оппонентами в форме ответов на критические замечания либералов и консерваторов в адрес лейбористской партии. Среди авторов *The Independent Review*²⁹ были и новые либералы, и идеологи лейбористского движения.

Издание *The Economic Journal*³⁰ отличает научный уровень обсуждения реформ. На его страницах можно проследить рассмотрение либеральных мер с позиции экономических теорий эпохи. Среди авторов издания были экономисты А.С.Пигу, А.Маршалл, У.Г.Беверидж, на уровне экономической теории обосновавшие допустимость и оправданность государственного вмешательства в экономику. Еженедельное издание *The Economist*³¹ богато фактическим и статистическим материалом. Изначально издание имело либеральную ориентацию, но в интересующий нас период выражало позиции

²⁶ Н.Блюитт приходит к тому же выводу на основе анализа традиционных британских утренних газет – ни одна из них в период реформ не поддерживала правительство! (Blewett N. *The Peers, the Parties and the People: the General Elections of 1919*. London, 1972. P. 301).

²⁷ *The Fortnightly Review*. 1906-1911.

²⁸ *The Labour Leader*. 1908-1911.

²⁹ *The Independent Review*. 1907-1911.

³⁰ *The Economic Journal*. 1906-1911.

³¹ *The Economist*. 1907-1911.

крупного бизнеса. Обсуждение экономической стороны реформ позволяет сформулировать теоретические взгляды современников в понимании экономического устройства: идеи о фиксированном количестве капитала, связи налоговой нагрузки на бизнес и его способности к инвестированию, причины сбоев в развитии экономики и роста безработицы и т.д.

Распространенным явлением в английской общественной мысли рубежа веков, с ее озабоченностью проблемами развития экономики, было изучение иностранного опыта и появление в журналистике особой специализации – исследователя континентального (или американского) опыта решения социальных задач – страхования, пенсий для пожилых людей, трудовых колоний и т.д.³².

Особенность газеты как источника заключается в более сжатом, риторическом выражении политических взглядов. По резкости тона и уровню нападок на правительство оппозиционные газеты превосходили журнальные издания. Именно газеты незаменимы для анализа первой, спонтанной реакции общественности на те или иные меры правительства. Они также освещают массовую реакцию на правительственную политику – меры протеста, собрания, кампании и т.д.

Газета *The Times*³³ может быть признана главным ежедневным изданием страны и в период реформ, и в наше время. Газета могла использоваться высшим партийным и политическим руководством для официальных заявлений и освещения позиции партий, что представляется особенно важным для анализа развития конституционного конфликта, выявления логики действия сторон. Ежедневные выпуски газеты позволяют внимательно проследить развитие общественного мнения.

Газета *The Observer*³⁴ в период реформ стала одним из главных выразителей консервативной идеологии в британской прессе. Этому во

³² См. например: Gibbon I.G. Compulsory Insurance against Unemployment// *The Economic Journal*. Vol. 20. No. 78. June 1910; Lennard R. The Government's Scheme for Insurance against Unemployment// *The Economic Journal*. Vol. 21. No. 83. September 1911.

³³ *The Times*. 1908-1911.

³⁴ *The Observer*. 1908-1911.

многим способствовал главный редактор газеты с 1908 г. - Дж.Л.Гарвин³⁵, известный британский журналист и сторонник консерваторов. Гарвин был одним из самых активных участников общественной дискуссии, развернувшейся вокруг бюджета 1909 г. По словам современника, американского репортера в Англии А.Л.П.Денниса, «он один наполнил печать многочисленными критическими статьями, выступая и от своего имени и под псевдонимами... друзья называли его гением, враги – иезуитом»³⁶.

Газету *The Manchester Guardian*³⁷ отличает объективность в передаче различных оценок современников. Для нее было характерно равное внимание политическим действиям всех трех партий в ходе обсуждения реформ. На страницах издания можно встретить и изложение правительственного курса, и отчеты об антиправительственных встречах консерваторов, и сводки собраний лейбористов.

Статьи американских исследователей³⁸ представляют собой отдельную группу источников, отражающую не только хронику событий, но и спектр мнений по отдельным вопросам. В отличие от современных реформам британских статей, американские журналисты не занимают определенную политическую позицию и освещают события со стороны, обобщая основные оценки современников в отношении реформ.

В диссертации были также использованы **воспоминания** современников – политических и общественных деятелей, представителей разных социальных групп.

Воспоминания и переписка политических деятелей эпохи реформ позволяет изнутри проследить стратегию партий в ходе развития

³⁵ Гарвин Джеймс Луи (1868-1947) – известный британский журналист. Он наиболее известен как главный редактор еженедельника *The Observer*. Гарвин родился в небольшом городе Биркенхед в семье бедного ирландского рабочего. Его взгляды претерпели эволюцию от радикальных до консервативных. Перебравшись в Лондон в начале века, Гарвин увлекся идеей протекционизма и в эдвардианский период стал одним из главных ее выразителей.

³⁶ Dennis A.L.P. Impressions of British Party Politics// *The American Political Science Review*. Nov 1911. Vol. 5. No. 4. P. 516.

³⁷ *The Manchester Guardian*. 1908-1911.

³⁸ Dennis A.L.P. Op. cit.; Porritt E. The Struggle over the Lloyd George Budget// *Quarterly Journal of Economics*. 1910. Vol. 24(2).

противостояния вокруг реформ, почувствовать настроения в партийных рядах. Воспоминания Г.Асквита³⁹ и письма О.Чемберлена⁴⁰ освещают позиции либеральной и консервативной партий в период обсуждения реформ и конституционного кризиса 1910-1911 гг. Записки известного консерватора Артура Гриффита-Боскауэна о его работе в парламенте позволяют, наряду с прессой и памфлетами партии, почувствовать отношение консерваторов к рабочему движению и социальным реформам⁴¹.

Воспоминания Дж.Л.Гауэра, партийного организатора либеральной партии, являются уникальным источником, позволяющим заглянуть в то, как проходило обсуждение политических вопросов на локальном уровне⁴². История Национальной либеральной федерации была составлена ее президентом Р.С.Уотсоном и представляет собой квинтэссенцию понимания целей и задач либеральной партии начала века⁴³.

Мощным лейтмотивом дискуссии был вопрос о соотношении старого и нового, необходимости и оправданности перемен в правительственной политике. Образ прошлого – то романтизированного, то отталкивающего – неизменно присутствовал в обсуждениях всех насущных проблем эпохи. Анализируя сильные и слабые стороны реформ, современники неизбежно сравнивали нововведения с теми системами социальной поддержки, которые существовали в викторианском обществе – рабочими организациями взаимопомощи и государственной системой Закона о бедных. Исследования особенностей работы этих организаций, проведенные самими современниками, позволяют нам узнать не только основные вехи из истории викторианской системы социальной поддержки, но и почувствовать общие настроения современников реформ в отношении к этим институтам⁴⁴.

³⁹ Asquith H.H. *Memories and Reflections*. Vol. 1-2. Vol. 1. Boston, 1928.

⁴⁰ Chamberlain A. *Politics from Inside. An Epistolary Chronicle*. 1906-1914. London, 1936.

⁴¹ Griffith-Boscawen A.S.T. *Fourteen Years in Parliament*. London, 1907.

⁴² Gower G.L. *Years of Endeavour*. 1886-1907. London., 1908.

⁴³ Watson R.S. *The National Liberal Federation*. London, 1907.

⁴⁴ Mackay T.A. *History of the English Poor Law*. London, 1899. Vol. 1-3. Vol. 3. *From 1834 to the Present Time*; Webb S., Webb B. *English Poor Law Policy*. London, 1910; Фауль Т. *Призрение бедных в Англии*. СПб., 1899.

Несовершенства системы сглаживались активной благотворительной помощью бедным, пронизывавшей все британское общество от личной помощи до крупных благотворительных обществ. Идея помощи бедным была так укоренена в сознании викторианцев, что краткие упоминания, а иногда и подробные рассказы о формах организации частной благотворительности, можно встретить на страницах многих воспоминаний.

Воспоминания леди Сен-Хелье (представительницы аристократической семьи, к слову, тети Клементины Хозьер – жены У.Черчилля) содержат целую панораму викторианского общества, не только с упоминанием интересных фактов из истории благотворительности и личного опыта автора, но и с точными наблюдениями и оценкой новых явлений социальной жизни⁴⁵. Из описания длинного творческого и личного пути известного британского иллюстратора, автора до сих пор популярных пособий по рисованию Перси В.Брэдшоу для нас особый интерес представляет часть книги, охватывающая период с 1895 г. до Первой мировой войны. Автор, который в то время был начинающим художником, очень живо воспроизводит настроения в обществе, подробно описывает кажущиеся ему важными тенденции эпохи⁴⁶.

Отдельные замечания и наблюдения, позволяющие оценить феномен викторианской благотворительности также содержатся на страницах воспоминаний философа и поэта, социалиста Эдварда Карпентера⁴⁷, премьер-министра Великобритании (1955-1957) Энтони Идена⁴⁸, преподавателя Ф.Г.Сандерсона⁴⁹, русской подданной Ольги Новиковой, проживавшей в Лондоне и прославившейся благодаря публицистическим работам⁵⁰, лейбориста Дж. Г.Томаса⁵¹.

⁴⁵ Lady St. Helier. *Memories of 50 years*. London, 1909.

⁴⁶ Bradshaw P. *Seen in Perspective. 1995-1945. A Panorama of 50 years*. London, 1946.

⁴⁷ Carpenter E. *My Days and Dreams*. London, 1921.

⁴⁸ Eden A. *Another World. 1907-1917*. London, 1976.

⁴⁹ Sanderson F.H. *Memories of 60 years*. London, 1931.

⁵⁰ *The MP for Russia. Reminiscences and Correspondence of Madame Olga Novikoff/ Ed. by W.T.Stead*. London, 1909.

⁵¹ Thomas J.H. *My Story*. London, 1937.

Таким образом, использованные источники позволяют проанализировать основные позиции, высказанные в общественной дискуссии в отношении идеи государственных социальных реформ и в период вызревания основ нового либерализма (с 1880-х гг.), и непосредственно в ходе проведения правительственной политики 1908-1911 гг.

Обзор литературы

Либеральные реформы 1908-1911 гг. представляют собой один из наиболее неоднозначных и дискуссионных периодов новой и новейшей истории Великобритании.

Изначальная ориентация советской и зарубежной исторических школ на разные модели интерпретации исторического процесса предопределили различные подходы как к формулировке вопросов, так и к ответам на них.

История изучения реформ отечественной историографией в советский период во многом проходила под влиянием оценки, данной реформам В.И. Лениным. Обобщая политику либеральных реформ 1908-1911 гг., он ввел особый термин - «лloyd-джорджизм». Этот термин вскрывал двойственную природу реформ и нового либерализма как их идеологии. Ленин подчеркивал несоответствие идейных заявок течения, его провозглашенной ориентации на справедливое общество масштабу реформ, их реальной помощи беднейшим слоям населения. Согласно его мнению, за развитой демагогией движения скрывались иные, классовые интересы. Главной причиной реформ был страх перед ростом социальной напряженности и возникновением революционной угрозы, а главной целью - смягчение классовой борьбы рабочих во избежание революции⁵².

Смысл, вложенный Лениным в понятие «лloyd-джорджизм», оказал влияние на длительное развитие традиции рассмотрения реформ советскими и зарубежными историками-марксистами. Прежде всего, оно проявилось в оценке практических результатов реформ. Советские исследователи, в соответствии с классовой оценкой реформ, невысоко оценивали их влияние на качество жизни рабочего класса, подчеркивали их умеренный, половинчатый характер⁵³.

⁵² Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд. 5-е. М., 1973. Т. 30. С. 176.

⁵³ Алпатова Г.М. Рабочий класс и эволюция двухпартийной системы Великобритании. В 1920-е гг. XX в. // Проблемы Британской истории. М., 1974; Виноградов К.Б. Дэвид Ллойд Джордж. М., 1965; Ерофеев Н.А. Очерки по истории Англии. М., 1959.

Применительно к нашей теме, оценке реформ современниками, теоретическое представление реформ в новом либерализме рассматривалось советскими историками не в качестве независимой теории, а с точки зрения конечной практической цели – предотвращения революции. Описывая феномен «государства всеобщего благоденствия» и его формирование, польский историк-марксист С.Завадский писал, что реальная цель реформ была консервативной по своей сути, так как смягчение революционной активности рабочих за счет умеренных уступок им отвечало именно интересам буржуазии⁵⁴. Советские историки признавали, что правительственный курс был сформирован в результате рабочего давления, а не теоретического «вызревания» реформ внутри либеральной партии⁵⁵.

Тот же подход был характерен для рассмотрения общественной жизни страны в период реформ в целом. Многочисленные исследования жизни низов и движения за реформу, охватившие британское общество с 1870-х гг., рассматривались как игра классовых интересов. Долгое время преобладала традиция их оценки как сознательной политики правящего класса по «умиротворению» народных масс⁵⁶.

Новый этап в истории отечественного изучения реформ можно проследить с 1960-х гг., когда вопрос о происхождении реформ и дискуссии вокруг них был частично пересмотрен. Наряду с классовыми мотивами в проведении реформ и в реакции на них других партий были рассмотрены и иные. В отношении нового либерализма, сверх его обычной трактовки, был признан прогрессивный характер движения, заслуга либералов в реальном улучшении жизни населения⁵⁷.

⁵⁴ Завадский С. Государство всеобщего благоденствия. М., 1967. С. 104.

⁵⁵ Итяева И.Л. Рабочая политика либеральной буржуазии накануне первой мировой войны (1906-1914 гг.). Автореф. дисс. канд. ист. наук. Л., 1964; Уреу Д.П. Рабочий класс Англии в начале XX века и социальная политика буржуазии (1906-1914 гг.). Автореф. дисс. канд. ист. наук. Пермь, 1969.

⁵⁶ См. напр.: Унгвицкая А.Я. Рабочий класс и проблемы народного образования в Великобритании в конце XIX – начале XX века. Пермь, 1975.

⁵⁷ Попкова А.В. Внутренняя политика кабинета Асквита накануне Первой мировой войны (1908-1914 гг.). Автореф. дисс. канд. ист. наук. Л., 1974; Якубовская И.В. Кризис либеральной партии Великобритании 1914-1924 гг. (политический аспект проблемы). Л., 1983.

Претерпела изменения и оценка консервативного лагеря в период реформ. Был смягчен ее резко критический характер. В статье «Борьба течений в лагере английских консерваторов на рубеже XIX-XX веков»⁵⁸ М.Н.Лукьянов показывает, что развитие консервативной идеологии в период реформ не было реакционным отрицанием либеральных идей, а было осознанной позицией. Он рассматривает отдельные течения внутри партии как ответ на вызовы времени, в том числе «модернистское крыло», сформировавшееся в 1890-е гг. – как развитие социальной программы партии как реакцию на нужды рабочих⁵⁹. Историк подчеркивает осознанную позицию консерваторов в ходе борьбы за бюджет 1909 г. как защиту идеи протекционизма⁶⁰.

Идея о неоднородности консервативной партии в период реформ нашла отражение и в другой статье со схожим сюжетом – «Борьба двух тенденций в правящем классе Великобритании в 1906-1908 гг.» С.А.Котова⁶¹. Автор показывает, что в партии уживались два движения, занимавшие совершенно разное положение в отношении либеральных предложений. С одной стороны, это был период бурного развития торийских организаций с крайне правыми программами, направленными на дискредитацию либеральных идей – Лига защиты свободы и собственности, Британская конституционная организация, Лига тарифной реформы⁶². С другой, Котов говорит о группе так называемых «тори-демократов», поддерживавших многие положения из социальной программы либералов. В то же время исследователь называет их идеи «утопичными и пропагандистскими»⁶³.

В современной российской историографии многофакторный подход к рассмотрению реформ позволил историкам значительно расширить поле для

⁵⁸ Лукьянов М.Н. Борьба течений в лагере английских консерваторов на рубеже XIX-XX веков // Вопросы всеобщей истории и историографии. Томск, 1982.

⁵⁹ Там же. С. 62.

⁶⁰ Там же. С. 64.

⁶¹ Котов С.А. Борьба двух тенденций в правящем классе Великобритании в 1906-1908 гг. // Новая и новейшая история. Проблемы новейшей истории Англии и США. Межвузовский научный сборник. Саратов, 1983.

⁶² Там же. С. 31.

⁶³ Там же. С. 38.

исследования, обратиться к отдельным сюжетам политической и социальной жизни Англии накануне и в период реформ.

Новый ракурс был найден в оценке общественной жизни страны. Она больше не рассматривается как выражение осознанного классового интереса. Исследователи показывают, что общественная дискуссия вокруг реформ несет на себе отпечаток идей и предрассудков эпохи, личных взглядов крупнейших ее участников.

Отдельные исследования посвящены социальному устройству викторианского общества, в рамках которого и вызревали реформы. Авторы рассматривают его как автономную систему ценностей, анализ которой не может быть сведен только к игре классовых интересов⁶⁴. В исследовании викторианского общества как среды для развития основных позиций современников реформ, М.Д.Лагутина акцентирует «укорененность» классического либерализма в умах викторианцев. Исследовательница говорит о нем как об «универсальной этической установке, привычном стиле мышления и поведения», «едином ценностном пространстве», которое было резко нарушено появлением идей нового либерализма⁶⁵.

Тот же подход справедлив и в отношении идеологий политических партий. Авторы подчеркивают оригинальный, интеллектуальный характер нового либерализма⁶⁶, его влияние на формирование доктрин иных политических сил, в частности консерватизма⁶⁷. В.В. Согрин показал, что основной вклад в развитие нового либерализма был внесен представителями

⁶⁴ Бочарова Н.В. У.Коббет и Новый закон о бедных 1834 г. //Новая и новейшая история. Проблемы новейшей истории Англии и США. Межвузовский научный сборник. Саратов, 1983; Остапенко Г., Чернышева О. Армия спасения в прошлом и настоящем// Европейский альманах. История. Традиции. Культура. М., 1993; Склярова Е.В. Промышленный переворот, урбанизация и становление системы здравоохранения Великобритании в эпоху королевы Виктории. Ростов-на-Дону, 2007; Торопова С.Ю. Британское общество, социальные проблемы и государство в последней трети XIX века// Личность, общество, культура в историческом процессе. Волгоград, 2002.

⁶⁵ Лагутина М.Д. Викторианские ценности и победа либеральной концепции// Общественная мысль и социально-политические движения в новое и новейшее время. Вып. 2. Волгоград, 1995. С. 58.

⁶⁶ Торопова С.Ю. Британские либералы в 1920-е – первой половине 1930-х гг. (об эволюции двухпартийной системы Англии в межвоенный период). Ярославль, 1996. С. 19-42; Ее же. Эволюция британского либерализма в первой трети XX века// Общественная мысль и социально-политические движения в новое и новейшее время. Вып. 2. Волгоград, 1995. С. 83.

⁶⁷ Современная Великобритания: проблемы и перспективы. Материалы «круглого стола», 23.05.2001/Отв.ред. Шенаев В.Н. М., 2001. С. 42.

академического мира, что предопределило теоретический характер движения⁶⁸. Н.А. Кручинина также признала идеи нового либерализма движущей силой реформ. Однако исследовательница пришла к выводу, что сами реформы носили весьма умеренный характер из-за долгих традиций идеи самопомощи в либеральном движении⁶⁹.

Получили развитие сюжеты, связанные с политическими последствиями реформ. В монографии «Палата лордов в XX веке. Сто лет реформ» подробно рассматривая ход конституционного конфликта, И.Г. Ковалев уделил значительное внимание расхождению двух палат в выборе направления экономического развития страны, предопределившему и их различную оценку реформ⁷⁰.

Рассматривая реформы, современные российские исследователи отказываются от единого принципа оценки и признают неравноценный характер отдельных мер, наличие как успехов, так и провалов в политике либералов. Особое внимание стоит уделить недавно вышедшей кандидатской диссертации, которая содержит подробный и глубокий анализ всего комплекса реформ 1906-1911 гг. – «Политика реформ либеральных правительств Великобритании в 1906-1911 годах» О.А.Фомкиной⁷¹. В то же время сама постановка темы диссертации определяет различные предметы исследования в сравнении с настоящей работой. Исследование О.А.Фомкиной посвящено анализу самих реформ, не затрагивая вопросы их предыстории, связи с направлениями общественной мысли периода реформ и оценки современниками.

* * *

В самой Англии тенденция высокой оценки реформ, существовавшая изначально, уступила место более пристрастному, скептическому подходу,

⁶⁸ Согрин В.В., Патрушев А.И., Токарева Е.С., Фадеева Т.М. Либерализм Запада XVII-XX веков. М., 2005. С. 146.

⁶⁹ Кручинина Н.А. Британский либерализм: этапы развития и течения// Новая и новейшая история. 1996. № 4. С. 23.

⁷⁰ Ковалев И.Г. Палата лордов в XX веке. Сто лет реформ. М., 2011. С.

⁷¹ Фомкина О.А. Политика либеральных правительств Великобритании в 1906-1911 годах. Брянск, 2009.

который получил развитие в исследованиях лейбористской ориентации после Второй мировой войны.

В первые десятилетия после реформ в историографии преобладала их оценка как события радикального, сенсационного, крупного шага вперед в развитии британского общества. Британский историк Ч.Моллет охарактеризовал реформы как «смелый вызов высшим слоям общества», «призыв ко всем демократическим силам»⁷². Оценку реформ еще одним историком, О.Ф.Кристи, можно понять из самого названия его книги – «Переход к демократии». Для характеристики периода реформ он использовал определение «новая эра радикальных преобразований»⁷³. Ассоциация идеи государственной социальной политики с радикализмом и даже социализмом еще была достаточно сильна в 1920-е гг., так что историку Дж.Клейтону пришлось построить рассказ о реформах в дискуссионном ключе, чтобы доказать их умеренный характер⁷⁴. Р.К.К.Энсор высоко оценил и принципы либеральной политики, и те решения, которые принимались правительством в ходе проработки отдельных мер⁷⁵. Такой подход сохранял силу до конца 1930-х гг.

После Второй мировой войны, с развитием принципов «ответственного государства» правительством К. Эттли, радикальный образ реформ подвергся пересмотру. В британской историографии специфика интерпретации реформ заключается в том, что помимо оценки их практических результатов исследователи оценивают сам принцип решения социальных проблем силами государства, который и в советской, и в российской традиции трактуется позитивно.

В послевоенный период вокруг реформ развернулось несколько масштабных дискуссий, однозначного вывода из которых нет до наших дней. Часть зарубежных историков вписывает реформы 1908-1911 гг. в длительный процесс формирования в Великобритании так называемого «государства

⁷² Mallet Ch. David Lloyd George: a Study. London, 1930. P. 35.

⁷³ Christie O.F. The Transition to Democracy. 1867-1914. L., 1934. P. 240.

⁷⁴ Clayton J. The Rise and Decline of Socialism in Great Britain. London, 1926. P. 237.

⁷⁵ Ensor R.C.K. England. 1870-1914. Oxford, 1936.

всеобщего благоденствия» - государства, обладающего правами определенного вмешательства в частную жизнь через систему налогообложения, функции управления и планирования для проведения активной социальной политики. В то же время вопрос о том, можно ли считать достаточно умеренные преобразования началом формирования развернутой системы социальной помощи, в историографии однозначно не разрешен.

Сторонники этого утверждения прямо обращаются к опыту реформ как началу государственной политики в социальной сфере и вписывают их в ее дальнейшую эволюцию на протяжении XX века⁷⁶. Согласно другой точке зрения, считать реформы 1908-1911 гг. истоком «государства благоденствия» можно лишь в ограниченном, скорее, символическом смысле⁷⁷.

Еще одна крупная дискуссия развернулась вокруг вопроса о том, какую роль сыграли реформы 1908-1911 гг. в эволюции либеральной партии, падении ее популярности в 1920-е гг. и дальнейшей потере роли одной из ведущих партий страны. Начало дискуссии было положено работой историка Дж.Дэнджерфилда «Странная смерть либеральной Англии»⁷⁸, впервые вышедшей в 1935 г. Ее основная идея заключалась в том, что причиной упадка либерализма были сами реформы и их идейная основа, новый либерализм, впервые включивший в доктрину партии идею государственного вмешательства в экономику.

В этом вопросе часть историков признает влияние реформ 1908-1911 гг. на этот процесс и называет в качестве вероятных причин разрыв идеологии нового либерализма с привычными для англичан идеями «экономики без государства»⁷⁹ и конкуренцию либералов с вышедшей на политическую арену лейбористской партией⁸⁰.

⁷⁶The British Isles. 1901-1951/ Ed. by K.Robbins. Oxford, 2002. P. 198-200; The Origins of British Social Policy/Ed. by P.Thane. New Jersey, 1998. P. 19; Pugh M. A History of Britain.1789 -2000. Oxford, 2001. P. 148.

⁷⁷ James R.R. The British Revolution. British Politics. 1880-1939.Vol. 1-2. Vol.1. London, 1976. P. 245.

⁷⁸ Dangerfield G. The Strange Death of Liberal England. N.Y., 1961.

⁷⁹ Allen G.C The Structure of Industry in Britain. L., 1966. P. 127; Bernstein G.L. Liberalism and Liberal Politics in Edwardian England. London, 1986; Taylor A.J.P. English History. 1914-1945. Oxford, 1965. P. 2.

⁸⁰ Blewett N. The Peers, the Parties and the People: the General Elections of 1919. London., 1972. P. 414;

Вопрос о необратимости падения популярности либералов уже после реформ 1908-1911 гг. (а не в более поздний период) по-прежнему остается открытым. Существует точка зрения, что в довоенный период не было никаких признаков падения популярности партии и говорить о нем можно, лишь принимая во внимание известный нам дальнейший ход событий⁸¹. И все же, не поднимая вопрос о критическом характере довоенных событий для либералов, большинство исследователей рассматривают период реформ как исток многих негативных тенденций в либеральном движении.

Особый ракурс рассмотрения реформ в данной диссертации – анализ тех оценок, которые были даны реформам современниками – затронул исторические исследования, которые могут быть объединены в две группы: это *работы, посвященные развитию общественной мысли в период реформ*, и *исследования политических программ партий* и их взаимного влияния в ходе обсуждения выдвинутой либералами в 1908-1911 гг. идеи государственного управления экономикой.

Исследования, посвященные *обсуждению идеи государства накануне и в ходе реформ*, подняли вопросы о причинах возникновения широкого общественного интереса к реформам и эффективности системы социальной поддержки в викторианском обществе как предпосылке изменения общественного отношения к социальным проблемам.

Отвечая на вопрос о возникновении общественного внимания к государственной идее, одни зарубежные историки видят обращение к государству в общественной дискуссии как результат объективной эволюции общества. Они отмечают тенденцию развития общества в поздневикторианский период в сторону большего равенства, социального и финансового. Основательное, построенное на обширном статическом материале исследование Оксфордского университета «Британские острова. 1901-1951» утверждает, что в период с начала XX века до Первой мировой

Emy H. Liberals, Radicals and Social Politics. 1892-1914. Cambridge, 1973; Epstein L.D. British Class Consciousness and the Labour Party// The Journal of British Studies. May 1962. Vol. 1, No. 2. P. 414.

⁸¹ Freedon M. The New Liberalism. An Ideology of Social Reform. Oxford, 1978. P. 6; Pugh M. A History of Britain. 1789 -2000. Oxford, 2001. P. 150.

войны имел место рост среднего класса с 1/5 до 1/4 населения Великобритании. По словам историка П.Тэйн, «постоянный прирост национального богатства был необходимой предпосылкой развития более совершенной социальной политики»⁸². Инструментом его равномерного перераспределения и стали социальные реформы. По словам американского историка Дж.Грига, «в обществе вызревали новые силы»⁸³, оказавшие давление на традиционные политические и социальные институты, и действия либеральной партии были лишь ответом на это давление.

В случае с либеральной партией интерес к социальным вопросам был спровоцирован широким интересом к этой тематике в религиозных, научных и политических кругах. М.Фриден задает вопрос о том, «что же случилось в либеральных умах, чтобы объяснить эту разительную перемену настроения в либеральной политике с 1886 года... до потока реформ 1905-1914 гг.?»⁸⁴. И отвечает, что либералы вовсе «не теоретизировали на пустом месте». Либеральная концепция социальных реформ была вызвана все возрастающими социальными проблемами – бедностью, безработицей, плохим состоянием здравоохранения.

Иная точка зрения подчеркивает первенство идеи в любом социальном свершении. Историки, признающие этот подход, считают, что политические инновации всегда производятся в результате появления определенных идей – будь то новая теория (а новый либерализм вполне можно так назвать), или интеллектуальная мода (в случае с либеральными реформами – повсеместное увлечение проблемами бедности). Сторонники подхода утверждают, что политические решения принимаются исходя не из осознанного классового интереса, а интуитивно, путем распространения и развития интеллектуальных идей эпохи.

Американский исследователь Дж.Григ назвал ключевым свойством эдвардианской эпохи «ощущение перемен». Для эпохи было характерно

⁸² The Origins of British Social Policy/Ed. by P.Thane. New Jersey, 1998.P. 35.

⁸³ Grigg J. Lloyd George: the People's Champion. 1902-1911. Berkeley& L.A., 1978. P. 17.

⁸⁴ Freedman M. The New Liberalism. An Ideology of Social Reform. Oxford, 1978. P. 2. Ibid. Liberalism Divided. A Study in British Political Thought. 1914-1939. Oxford, 1986.

«отрицание многих традиционных ценностей»⁸⁵. Историк и политолог Р.Д. Ротунда говорит о существовании в поздневикторианском обществе особого климата, способствовавшего обращению к государственной идее⁸⁶.

Сторонники подхода показывают, что эволюция идей не всегда соответствует реальным потребностям в обществе, более того – может испытывать влияние проходящих интересов, моды, предрассудков эпохи. На примере викторианского общества, в рамках которого и зародились идеи усовершенствования государственной политики, исследователь Дж.Уолвин замечает, что движение по борьбе с бедностью зародилось в конце века, в то время как ее вопиющие проявления существовали и раньше⁸⁷. Ян Левитт, исследовавший развитие социальной политики в Шотландии, выделил несколько групп, привлечших общественное внимание к социальному вопросу: это администраторы Закона о бедных, медицинские инспекторы, активисты рабочего движения⁸⁸.

В соответствии с разными подходами к оценке происхождения реформ по-разному оценивается и сама система социальной поддержки, существовавшая в викторианском обществе накануне реформ. Многие исследования показывают наличие серьезных сбоев в организации системы социальной поддержки, которые могли стать стимулом для развития государственных программ и вывести вопрос об обращении к государству на первый план общественной дискуссии⁸⁹.

В то же время среди историков нет однозначного мнения об эффективности традиционных институтов взаимопомощи накануне реформ. Традиционная историографическая концепция в отношении касс взаимопомощи – главного института взаимного страхования рабочих на протяжении XIX века - была выстроена в исследованиях американского

⁸⁵ Grigg J. Op. cit. P.15.

⁸⁶ Rotunda R.D. The Politics of Language: Liberalism as a Word and a Symbol. Iowa, 1986. P. 25.

⁸⁷ Walvin J. Victorian Values. Athens, 1988. P. 22.

⁸⁸ Levitt J. Poverty and Welfare in Scotland. 1890-1948. Edinburgh, 1988. P. 199.

⁸⁹ Грин Д.Дж. Возвращение в гражданское общество: социальное обеспечение без участия государства. М., 2009; Finlayson G. A Moving Frontier: Voluntarism and the State in British Social Welfare, 1911-1949// Twentieth Century British History, 1990, No. 1 (2); Prochaska F.K. Philanthropy and the Hospitals of London. The King's Fund. 1897-1990. Oxford, 1992; Rose M.E. The English Poor Law. N.Y., 1971.

историка Б.Б.Гилберта. Он объяснил поддержку государственной пенсии кассами взаимопомощи, тем, что пособие способствовало «разгрузке» касс от чрезмерного обращения пожилых людей за страховками по болезни и безработице. В качестве необходимой предпосылки того, что такая «разгрузка» была нужна, Гилберт признает финансовые проблемы обществ⁹⁰. Новые исследования показывают, что кассы взаимопомощи были эффективным институтом страхования зрелых рабочих, не потерявшим своего устойчивого положения накануне реформ⁹¹, а образ притеснений бедняков в рабочих домах является преувеличенным⁹². Н.Бротен рассматривает кассы взаимопомощи как устойчивый финансовый организм, поддержавший пенсии в силу своей уверенности, а не бедственного положения⁹³.

Еще одно направление историографии, созвучное интересующему нас вопросу об оценке реформ общественно-политическими силами страны, - это *изучение партийной идеологии* и постановка вопроса о том, каким образом оценки, данные реформам политическими партиями, повлияли на дальнейшее развитие их программ. Историографию вопроса можно легко разделить на группы в зависимости от изучаемой политической силы.

Безусловно, когда речь заходит о реформах, наибольшее внимание привлекает инициатор их проведения – *либеральная партия*, ведомая группой молодых теоретиков – новых либералов. Феномен нового либерализма был разносторонне изучен в британской историографической традиции. В центре внимания исследователей оказалось несколько вопросов: соотношение новых принципов и положений классического либерализма;

⁹⁰ Gilbert B.B. David Lloyd George: a Political Life. Columbus, 1987. P. 416-417.

⁹¹ Gorsky M. The Growth and Distribution of English Friendly Societies in the Early Nineteenth Century// The Economic History Review. New Series. August 1998. Vol. 51. No. 3; Prynne D. The Clarion Clubs, Rambling and the Holiday Associations in Britain since 1890s// Journal of Contemporary History. Vol. 11. No. 2/3. 1976.

⁹² Strange J.-M. Death, Grief and Poverty in Britain. 1870-1914. Cambridge, New York, Melbourne, 2005. P. 137.

⁹³ Broten N. From Sickness to Death: the Financial Viability of the English Friendly Societies and Coming of the Old Age Pensions Act, 1875-1908. Economic History Working Papers, 135/10. Department of Economic History, London School of Economics and Political Science, London, 2010// <http://eprints.lse.ac.uk/27887/> (электронный ресурс; дата просмотра 16.05.2013). P. 47- 48.

массовость поддержки новых идей в либеральных рядах и влияние изменений в партийной идеологии на дальнейшую судьбу либерализма.

Часть историков подчеркивает разрыв между классическими либеральными принципами и «обновленной» либеральной доктриной начала XX века, и сыгравший, по их мнению, роковую роль в падении популярности либерализма в среде его традиционного электората. Сторонники этой концепции подчеркивают, что переход либералов на позиции поддержки государства оказался слишком резким для широкой общественности начала века.

Ими особо подчеркивается укорененность идеи «экономики без государства» в английском менталитете. Принцип free trade имел не только практическую сторону в английской экономике, он определил формирование особых идеологических представлений, провозгласил свободу частной жизни от какого-либо вмешательства со стороны государства. Базисные принципы английского сознания наглядно описаны в работе английского историка А.Дж.П.Тейлора «Английская история.1914-1945»: «до августа 1914 года благоразумный, законопослушный гражданин мог прожить всю жизнь и едва заметить существование какого-либо государства, кроме почт и полицейских. Он мог жить, где хочет и как хочет. У него не было никакого официального учетного номера или свидетельства... государству помогали только те, кто этого хотел»⁹⁴.

По словам историка Дж.С.Аллена, «люди, воспитанные в традициях политической демократии, которой способствовало частное предпринимательство, естественно, находили настораживающими, а иногда даже недопустимыми те ограничения свободы, которые подразумевала планируемая экономика»⁹⁵.

Сторонники этой точки зрения доказывают, что именно изменение принципов либеральной политики в период реформ отпугнуло часть

⁹⁴ Taylor A.J.P. English History. 1914-1945. Oxford, 1965. P. 2.

⁹⁵ Allen G.C. The Structure of Industry in Britain. London, 1966. P. 127.

умеренно ориентированного электората, в итоге перешедшего в консервативный лагерь⁹⁶.

Другая часть историков отвергает положение о слишком радикальном характере нового либерализма и якобы решающей роли этого фактора в потере популярности движения. Напротив, они акцентируют в классическом либеральном учении не черты, чуждые новым принципам, а элементы доктрины, позволившие молодым теоретикам преобразовать ее, оставаясь в здании классического либерализма, не отрицая базовые его принципы. По словам историка М.Пью, либеральная мысль начала века представляла собой «смесь коллективистских... начинаний с индивидуализмом и поддержкой частной инициативы»⁹⁷. М.Фриден последовательно перечисляет классические «ассоциации» с либерализмом XIX века – индивидуализм, защита частной собственности, неограниченная экономическая конкуренция. Однако затем особо подчеркивает, что «заклеймить либерализм как принцип *laissez-faire* и тем самым признать его неспособным к разработке схем социальных реформ было бы ошибочным и несправедливым»⁹⁸.

В поисках причины замены либеральной партии на лейбористскую в партийной системе страны многие британские историки также обращают внимание на своеобразие нового либерализма как теоретического движения. Они показывают, что идеологи нового либерализма изначально руководствовались морально-этическими, а не политическими мотивами при выдвижении программы социальных преобразований и не ставили осознанной цели привлечения рабочего класса⁹⁹. Д.Пауэлл подробно раскрывает эту особенность на примере выстраивания отношений с

⁹⁶ Bernstein G.L. *Liberalism and Liberal Politics in Edwardian England*. London, 1986; Emy H. *Liberals, Radicals and Social Politics. 1892-1914*. Cambridge, 1973. P. 170-171. В этом вопросе особо чувствуется потребность рассматривать развитие идеологии либералов и консерваторов во взаимосвязи. Несмотря на то, что поддерживая идею протекционизма, консервативная партия критиковала свободу торговли, в сфере интересующей нас социальной политики государства именно консерваторы стали наследниками принципа свободы рук.

⁹⁷ Pugh M. *A History of Britain. 1789 -2000*. Oxford, 2001. P. 155.

⁹⁸ Freedon M. *The New Liberalism. An Ideology of Social Reform*. Oxford, 1978.. P. 22.

⁹⁹ Emy H. *Liberals, Radicals and Social Politics. 1892-1914*. Cambridge, 1973; Freedon M. *The New Liberalism. An Ideology of Social Reform*. Oxford, 1978; Idem. *The Labour Party and Welfare State in Britain, 1900-1948*// *The American History Review*. December 1967. Vol. 73. No. 2.

лейбористской партией, в которых либералы всегда подчеркивали дистанцию между либерализмом и чисто рабочими интересами¹⁰⁰.

Еще одной ветвью дискуссии о том, содержала ли сама доктрина нового либерализма предпосылки дальнейшего упадка, стал вопрос о том, насколько единой была партия в поддержке новых принципов социальной политики, стала ли новая идеология общепартийной или разделялась лишь ограниченной группой интеллектуалов. В 1970-е гг. в английской исторической науке развернулась дискуссия по этому вопросу. Полярные точки зрения были представлены историками Д.А.Хэммером и Дж.Л.Бернстайном.

Джордж Бернстайн на примере организации местных партийных органов либеральной партии в Ланкастере, Лидсе и Норвиче показывает, что партия обладала единой идеологической базой, сплачивавшей все уровни партии от теоретиков до местных деятелей, полемизируя с теорией Хэммера о наличии в партии разрозненных «секционных групп»¹⁰¹.

В исследованиях, посвященных рабочему движению и первым годам существования лейбористской партии, главным источником разногласий является вопрос о том, насколько независимой была оценка реформ лейбористами и в какой степени она повлияла на дальнейшее соперничество партий.

Одни исследователи говорят о либеральной эре как о неблагоприятном периоде для лейбористов, когда они находились в тени либеральных свершений¹⁰². Другие подчеркивают, что оппозиция реформам стала для молодой партии возможностью более активно заявить о своей программе.

¹⁰⁰ Powell D. New Liberalism and the Rise of Labour, 1886-1906// The Historical Journal. June 1986. Vol. 29. No. 2. P. 369-370.

¹⁰¹ Bernstein G. Op. cit. P. 3.

¹⁰² Howell D. British Workers and the Industrial Labour Party. 1888-1906. Oxford, 1984; Stewart J. Ramsay MacDonald, the Labour Party, and Child Welfare, 1900-1914// Twentieth Century British History. 1993. Vol. 4. No. 2.

Историки, разделяющие это мнение, подчеркивают, что часть либеральных мер была принята под давлением лейбористов¹⁰³.

Также различные оценки в историографии получила и консервативная реакция на реформы и положения нового либерализма. Для объяснения непростых взаимоотношений между либеральной и консервативной партиями в британской историографии были использованы различные модели.

В одних работах консервативная партия представлялась как реакционная сила, выступившая против демократических предложений либералов в экономике и парламентском устройстве страны¹⁰⁴. Другие исследователи консерватизма рассматривают отношения партий в период реформ как более сложный, неоднозначный процесс.

Неразрешенным остается вопрос о взаимосвязи экономических и политических противоречий во взаимоотношениях партий. Часть историков подчеркивает, что конституционный кризис 1910-1911 гг. был следствием расхождения позиций партий в экономической политике, когда каждая из палат ориентировалась на один из двух курсов развития, предложенных либералами и консерваторами¹⁰⁵. Другие предпочитают рассматривать развитие конфликта как противостояние двух разных политических позиций, без параллелей с расхождениями партий в экономической сфере¹⁰⁶.

В историографии продолжается дискуссия о том, был ли бюджет 1909 г. сознательно задуман министром финансов Д.Ллойд Джорджем для провоцирования конфликта с палатой лордов¹⁰⁷.

¹⁰³ Hunt E.H. *British Labour History. 1815-1914*. Atlantic Highlands, New Jersey, 1981; Stewart J. Ramsay MacDonald, the Labour Party, and Child Welfare, 1900-1914// *Twentieth Century British History*. 1993. Vol. 4. No. 2.

¹⁰⁴ Morgan K.O. *The Age of Lloyd George*. London, 1981; idem. "Rare and Refreshing Fruit". *Lloyd George's People's Budget*// *Public Policy Research*. May 2009. Vol. 16.

¹⁰⁵ Norton Ph. *Resisting the Inevitable?*// *Parliamentary History*. Vol. 31, 3; Phillips G.D. The "Diehards" and the Myth of the "Backwoodsmen"// *The Journal of British Studies*. Spring 1977. Vol. 16. No. 2. P. 117-119.

¹⁰⁶ Ballinger C. *Hedging and Ditching: the Parliament Act 1911*// *The Parliamentary History Yearbook Trust* 2011; Weston C.C. *The Liberal Leadership and the Lord's Veto*// *Peers, politics and Power, 1603-1911*. London, 1986.

¹⁰⁷ Pro – Murray C.B. *The Politics of the "People's Budget"*// *The Historical Journal* Sep 1973. Vol. 16. No. 3. Contra - Ridley J. *The Unionist Opposition and the House of Lords*// *The Parliamentary History*. 1992. Vol. 11.

Отдельное внимание историков было привлечено к протекционизму как центральному предложению в развитии альтернативного курса. Большинство исследователей признали эту политику неудачей из-за непопулярности лозунга¹⁰⁸. Д.Дж. Даттон подчеркивает личностный фактор в популяризации протекционизма Дж.Чемберленом¹⁰⁹.

Сама оценка консервативной партии эдвардианского периода с 1970-х гг. подверглась пересмотру. Исследователи акцентируют постепенное вызревание конструктивной политики в консервативном лагере по мере оппозиции либералам. Консервативная реакция на реформы не была исключительно партийным явлением. За ней стояла поддержка широких слоев населения, имевших собственный взгляд на экономику, на который и ориентировались консерваторы¹¹⁰.

Д.Дж.Даттон говорит о выдвигании социальной политики как таковой, вне связи с тарифной реформой, на первый план в консервативной партии с весны 1911 г., т.е. с момента, когда битва либералам была проиграна, но либеральный урок важности социальных вопросов был консерваторами усвоен. По его словам, если бы выборы состоялись в 1914 или 1915 г., консерваторы обеспечили бы себе гарантированную победу¹¹¹.

Г.Филлипс оспаривает возможность использовать определение «дикари» в отношении тех лордов, которые голосовали против либералов в бюджетном и парламентском вопросе. Определение было впервые использовано либералами в ходе конституционного кризиса и в дальнейшем закрепилось в политическом жаргоне для обозначения членов палаты лордов, участвующих в политике в силу происхождения и мало заинтересованных в

¹⁰⁸ Gordon L. Goodman. Liberal Unionism: the Revolt of the Whigs// The Victorian Studies. December. 1959. Vol. 3 No. 2; Irwin Douglas A. The Political Economy of Free Trade: Voting in the British General Election of 1906// Journal of Law and Economics. Apr., 1994. Vol. 37, No. 1; Russell A.K. Liberal Landslide: the General Election of 1906. London, 1973; Zebel S. J. Chamberlain and Genesis of Tariff Reform// Journal of British Studies. 1967. No. 7 (1).

¹⁰⁹ Dutton D.J. Unionist Politics and the Aftermath of the General Election of 1906: A Reassessment//The Historical Journal, Vol. 22/4. P. 875.

¹¹⁰ Coetzee F. For Party or Country . Nationalism and the Dilemmas of Popular Conservatism in Edwardian England. N.Y., Oxford, 1990; Dutton D.J. The Unionist Party and Social Policy, 1906-1914// The Historical Journal. December 1981. Vol. 24; Ridley J. The Unionist Social Reform Committee, 1911-1914. Wets before the Deluge//The Historical Journal. 1987. No. 30.Vol. 2.

¹¹¹ Dutton D.J. The Unionist Party and Social Policy, 1906-1914.

ней. Филипс показывает, что в оппозиции парламентскому биллю центральную позицию заняли не эти ультраконсервативные группы, а активные участники работы палаты, которые последовательно отстаивали свою позицию на протяжении всего периода реформ¹¹².

В противовес дискуссионному подходу к анализу реформ ряд исследований был сосредоточен на детальном изучении отдельных мер, с целью создания более объективной картины реформ, без эмоциональных оценок. В диссертации были использованы исследования, посвященные общественному обсуждению, разработке и принятию таких мер, как пенсионная реформа 1908 г.¹¹³, меры по решению рабочего вопроса¹¹⁴, реформы в сфере интересов секций – земельный вопрос, лицензирование, образование¹¹⁵. Подход был применен и в рамках исследований реформ в целом¹¹⁶.

Не только сами социальные реформы 1908-1911 гг., но и связанные с ними сюжеты британской истории – система социальной поддержки,

¹¹² Phillips G.D. The “Diehards” and the Myth of the “Backwoodsmen”//The Journal of British Studies. Spring 1977. Vol. 16. No. 2. P. 117-119.

¹¹³ Collins D. The Introduction of Old Age Pensions in Great Britain// Historical Journal. 1965. No. 2; Orloff A.S. The Politics of Pensions. A Comparative Analysis of Britain, Canada and the U.S.// 1880-1940. Madison, 1993; Syres R.V. The Beginnings of British Legislation for Old-Age Pensions// The Journal of Economic History. Summer, 1954. Vol. 14, No. 3. P. 231; Thane P. Non-contributory versus Insurance Pensions. 1978-1908// The Origins of British Social Policy/ Ed. by P.Thane. New Jersey, 1998.

¹¹⁴ Alborn T. Quill-Driving: British Life-insurance Clerks and Occupational Mobility, 1800–1914// Business History Review. March 2008. Vol. 82. Ibid. Senses of Belonging: The Politics of Working-Class Insurance in Britain, 1880–1914// The Journal of Modern History, Vol. 73, No. 3 Baxandall F. Constructing Unemployment. The Politics of Joblessness in East and West; Blackburn S. Ideology and Social Policy: the Origins of the Trades Board Act// The Historical Journal. 1991. Vol.34. No. 1; Gilbert B.B. Winston Churchill versus the Webbs; the Origins of British Unemployment Insurance// The American Historical Review. April 1966. Vol. 71. No. 3; Hay R. Employers and Social Policy in Britain: the Evolution of Welfare Legislation, 1905-1914// Social History. 1977. Vol. 2; Hennock P. Public Provision for Old Age. Britain and Germany. 1880-1914//Archiv für Sozialgeschichte. Bd. 30. 1990; Honigsbaum F. The Evolution of the National Health System // British Medical Journal. Vol. 301. 30 October 1990; King Desmond S. Actively Seeking Work?: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain. Chicago, London, 1995; Thane P. The Working Class and State ‘Welfare’ in Britain, 1880-1914// The Historical Journal. Vol. 27. No. 4.

¹¹⁵ Avner O. Property and Politics. 1907-1914. Cambridge, 1981; Blocker S.J., Jr., Fahey D.M., Tyrell J.R. Alcohol and Temperance in Modern History. ABC-Clio, 2003; Brown K.D. The Labour Party and the Unemployment Question, 1906-1910// The Historical Journal. 1971. Vol. 14. No. 3; Garman E. The Licensing Acts of 1904 and 1910 and their Effect in Salisbury// <http://www.pubhistorysociety.co.uk/1904-10acts.html> (ресурс; дата просмотра 3.09.2013); Holt T. Demanding the Right to Drink: the Two Great Hyde Park Demonstrations// Brewery History, No. 118; Hurt J. Elementary Schooling and the Working Classes, 1860-1918. London, 1979; Murray B.K. Lloyd George and the Land: the Issue of Site Value Rating// Studies in Local History. Cape town, London, New York, 1976; Packer I. Liberalism and the Land. The Land Issue and the Party Politics in England, 1906-1914. Suffolk, 2011; idem. The Liberals, the Land Question and Fiscal Policy, 1906-1924// Cercles. 2011. No. 21; Richards N.J. British Nonconformity and the Liberal Party, 1868-1960// Journal of Religious History. 1977. Vol. 9.

¹¹⁶ Gilbert B.B. David Lloyd George: a Political Life. Columbus, 1987; Seaman L.C.B. Post-Victorian Britain. 1902-1951. London, 1966.

существовавшая до реформ; альтернативные сценарии развития страны, предложенные оппонентами либералов; влияние реформ на дальнейшую судьбу либерализма – основательно и разносторонне изучены как в обобщающих, оригинальных работах, так и в последовательном анализе частных подробностей. Однако связь реформ с актуальными проблемами развития современной Великобритании оставляет открытыми многие вопросы об их происхождении, оценке, последствиях. Настоящее исследование позволяет объединить разрозненные мнения современников, чтобы проанализировать основные подходы к их оценке, возникшие в ходе проведения реформ и проливающие свет на их дальнейшее обсуждение, вплоть до наших дней.

Глава 1. Ход проведения реформ и оценка современниками их основных положений

§1. Оценка современниками традиционных направлений либеральной политики 1908-1911 гг.

Интерес к социальным вопросам на государственном уровне был для Великобритании начала века явлением новым, и современниками только предстояло научиться «рассматривать важные социальные проблемы как

политические»¹¹⁷. До этого существовал спектр политических вопросов, которые составляли повестку дня всех британских правительств примерно с 1870-х гг. Речь идет о земельной политике, вопросе лицензирования питейных заведений, сфере образования. Попеременно приходя к власти, партии стремились перестроить правительственный курс в каждой из перечисленных сфер в соответствии со своей программой. Соперничество разных курсов привлекало к этим сферам широкий общественный интерес, и вплоть до начала проведения реформ 1908-1911 гг. они занимали умы современников в гораздо большей степени, чем социальные вопросы.

Рассматривая традиционные направления либеральной политики, следует заметить, что и большая часть сделанного, и большая часть их обсуждения в обществе пришлось на период предшествующего либерального правительства Г.Кемпбелл-Баннермана 1906-1908 гг. Приход к власти нового правительства ознаменовал резкий поворот в государственной политике к социальной тематике, затмившей по степени общественного обсуждения все старые проблемы. В то же время в рамках комплекса реформ 1908-1911 гг. можно выделить и меры, охватившие перечисленные традиционные сферы.

При изучении политики либералов в этих областях в 1908-1911 гг. неминуемо обращение и к периоду правительства Г. Кемпбелл-Баннермана, так как вне рамок новой повестки дня – социальной политики государства – все либеральные меры в сфере землепользования, лицензирования и образования уходят корнями в предшествующий период.

Перечисленные вопросы составили повестку дня для правительства Г. Кемпбелл-Баннермана, пришедшего к власти после тринадцатилетнего периода господства тори. Внутри партии вопросы земельной реформы, образования, лицензирования поддерживались отдельными группами – секциями. Лишь одна из секций была связана с идеями роста социальной поддержки государства: она поддерживала пенсии для пожилых людей.

¹¹⁷ Cracanthorpe M. Population and Progress// The Fortnightly Review. December 1906. No. 480. P. 1015.

Избирательная кампания 1906 г. и либеральная политика двухлетнего периода премьерства Кемпбелл-Баннермана была во многом predetermined наследием консервативного правления. Партия выступила с программой пересмотра непопулярных мер консервативного правительства – Акта об образовании 1902 г. и Акта о лицензировании 1904 г. Среди невыполненных обещаний за либералами числилась идея Гомруля для Ирландии.

Из всех перечисленных направлений земельный вопрос в наибольшей степени испытал на себе влияние новой эпохи. В либеральной доктрине он эволюционировал по мере смещения акцента либералов на социальную справедливость, и предложения по решению земельной проблемы все больше приближались к комплексу мер, связанному с радикальной секцией внутри партии.

В то же время земельная проблема в том виде, в каком она была представлена одной из секций в правительстве Г.Кемпбелл-Баннермана, соответствовала традиционной составляющей либеральной доктрины – защите гражданских прав работников земли как определенной социальной группы. Чтобы понять ту базу, на которой происходила радикализация земельного вопроса и рассмотреть критику либеральной земельной политики ее оппонентами, необходимо обратиться к периоду, когда он стал активно обсуждаться основными политическими силами и стал одним из фундаментальных вопросов британского экономического устройства.

Это случилось в 1870-е гг. – период экономической депрессии, выявившей многие проблемы британского индустриального общества. Падение цен на сельскохозяйственную продукцию привело к упадку многих хозяйств. Вторая половина XIX века стала периодом значительного оттока сельского населения в города. В 1901 г. в деревне проживало только 23% жителей страны в сравнении с половиной всех британцев в 1850г.¹¹⁸. Нарушение традиционного баланса сельского хозяйства и промышленности в

¹¹⁸ Readman P. The Liberal Party and Patriotism in Early Twentieth Century Britain// Twentieth Century British History. 2001. No. 12(3). P. 289.

экономической структуре имело последствия для обеих сфер. Оставляя землю, сельские жители стекались в города в поисках работы, пополняя армии безработных и способствуя городскому перенаселению. Отсутствие крепких хозяйств в деревне привело к падению сельскохозяйственного производства.

Одним возможным направлением решения проблемы стало возникновение движения за тарифную реформу. Другим способом было движение за реструктуризацию сельского хозяйства, получившее яркое выражение в лозунге «Назад к земле!», подхваченном всеми политическими партиями.

Земельный вопрос по своей значимости для современников выходит далеко за грани рядовой реформы. Предложения по улучшению сельского хозяйства символизировали собой ностальгию по уходящей английской жизни на лоне природы, отражали массовое неприятие городской индустриальной цивилизации с теми социальными проблемами и нестабильностью, которые она несла. Лозунги о восстановлении деревни привлекали не только определенные электоральные группы, но затрагивали интересы всех, «кому дороги наслаждения сельской жизни», «спортсменов и натуралистов»¹¹⁹.

Идеализация природы была характерна для многих радикальных течений в Англии на рубеже веков. Роберт Блэтчфорд, создатель одного из самых массовых движений в поддержку социализма, на страницах своего детища, легендарного радикального издания «Кларион» выступал за «цветущие... луга и шелковые небеса Англии» против «мрачных улиц ужасного Ливерпуля, ужасного Манчестера и ужасного Глазго»¹²⁰.

В британской деревне последней четверти века существовало два типа землепользования – собственность и аренда. Большая часть земли была сконцентрирована в крупных, наследуемых по старшинству

¹¹⁹ Kebbel T.E. Conservative Organization and the Agricultural Laborers// The Nineteenth Century and After. No. 353. July 1906. P. 129.

¹²⁰ Prynne D. The Clarion Clubs, Rambling and the Holiday Associations in Britain since 1890s// Journal of Contemporary History. Vol. 11. No. 2/3. 1976. P. 65.

аристократических владениях. Многие собственники земли предпочитали не использовать ее для организации производства, а сдавать в наем. Арендаторы организовывали мелкое фермерское хозяйство, иногда используя труд еще одной категории сельских жителей – бедных рабочих батраков. Положение обеих групп было очень уязвимым. Владелец земли имел право на досрочное прерывание договора аренды, что ставило под угрозу запланированный план производства и лишало арендаторов какого-либо стимула для усовершенствования арендованного участка – разработки неудобий, строительства построек и необходимой инфраструктуры¹²¹.

Вопрос о способах улучшить положение работников деревни в последней четверти века был впервые поднят Дж. Чемберленом. В 1885 г. он предложил политику формирования мелких крестьянских держаний под лозунгом «три акра и корова»¹²². Благодаря Чемберлену дальнейший поиск путей возрождения деревни был связан с созданием небольших независимых крестьянских хозяйств.

К моменту прихода к власти либералов в 1905 г. обе основные политические партии уже имели устоявшиеся традиции предложений по организации земельной политики.

Консерваторы выступили с программой реорганизации сельского устройства под эгидой самих землевладельцев. Крупная земельная аристократия была устойчивой частью консервативного электората. Более того, как показывает историк Я. Пакер, часть аристократии, поддерживавшая либералов, выступила против Гомруля и перешла в электоральный лагерь либералов-юнионистов¹²³, а в дальнейшем консерваторов.

Предложение по организации крестьянских хозяйств самими ленд-лордами было органичной частью движения торийской филантропии – патронажа владельцев земли и предприятий над работниками и внедрение программ разделения прибыли и благотворительных проектов без

¹²¹ Packer I. Liberalism and the Land. The Land Issue and the Party Politics in England, 1906-1914. Suffolk, 2011. P. 10.

¹²² Ibid. P. 2.

¹²³ Packer I. The Liberals, the Land Question and Fiscal Policy, 1906-1924// Cercles. 2011. No. 21. P. 13.

государственного вмешательства. В аграрной сфере широкую известность получили частные проекты создания «колоний» - комплексов земельных наделов, с развитой инфраструктурой и необходимыми постройками, для дальнейшей аренды.

Классическим примером движения стала история поселения Ардингтон, реорганизованного лордом Уонтейджем, героем Крымской войны и известным филантропом. Лорд стал настоящим благодетелем для городка Уонтейдж и его окрестностей. Именно благодаря его стараниям город приобрел первую трамвайную компанию, новые школу и госпиталь, Городской читальный зал.

После депрессии в сельскохозяйственном развитии 1870-х гг. лорд Уонтейдж решил перестроить купленное им в 1860 г. поселение Ардингтон. Он организовал фермерское хозяйство из 150 работников, нанятых на основе схемы разделения прибыли. Для удобства поселян в Ардингтоне был построен кооперативный магазин, в котором поддерживались умеренные цены. Часть доходов от местного паба пошла на организацию читального зала и первых парафиновых фонарей для уличного освещения¹²⁴.

С согласия землевладельцев работа по устройству мелких держаний организовывалась возникавшими в тот период частными организациями. Известным примером была Ассоциация мелких держаний Южного Линкольншира, обустроившая пять фермерских хозяйств на 650 акрах земли, арендованной у лорда Каррингтона¹²⁵. В дальнейшем держания передавались в субаренду крестьянским хозяйствам, а разница в ренте использовалась для поддержания инфраструктуры.

Популярным предложением для финансирования частных проектов было создание фондов взаимопомощи землевладельцев¹²⁶. В 1905 г. при Палате сельского хозяйства правительства А.Бальфура был создан комитет

¹²⁴ Подробнее о проекте Уонтейджа и современном состоянии Ардингтона (в наши дни все исторические здания были успешно переоборудованы в офисы) можно прочитать на сайте <http://www.lockinge-estate.co.uk>. (электронный ресурс; дата просмотра 25.05.2013).

¹²⁵ Pratt E.A. The Transition in Agriculture. Dutton, 1906. P. 279.

¹²⁶ Kebbel T.E. Op. cit. P. 128.

по вопросу сельских держаний. Он выступил с инициативой предоставления государственных грантов землевладельцам с целью обустройства на их земле мелких держаний. Она так и не была реализована до отставки правительства¹²⁷.

После выдвижения аграрного вопроса в центр общественного внимания в результате депрессии 1870-х гг. **либеральная партия** заняла позицию поддержки сельскохозяйственных рабочих. Историк Я.Пакер связывает этот тренд с изменением структуры британского электората после реформы 1884 г. До этого момента сельские избирательные округа традиционно были оплотом поддержки консерваторов. Избирательная реформа, включившая в число избирателей и безземельных сельских рабочих, дала либералам шанс побороться за сельские округа, поддержав интересы новых избирателей. Эта новая возможность была связана с изменением самого образа «сельского жителя». С распадом традиционного уклада сельскохозяйственные работники также получали больший доступ к образованию, самоорганизации и тем самым могли быть инкорпорированными в электоральную политическую культуру¹²⁸.

Этой цели служил Акт о сельскохозяйственном землепользовании 1906 г. Он впервые обеспечил определенные права арендаторов: запрет на увеличение ренты в случае, если цена участка возросла за счет усовершенствований арендатора; право на возмещение ущерба от дичи и право самостоятельного отстрела дичи. Более широкие права были предоставлены арендаторам Шотландии и Ирландии¹²⁹.

В создании крепких небольших хозяйств либералы делали ставку на субаренду, которую должна была организовываться не частными, а государственными усилиями. Акт о мелких держаниях и наделах 1907 г. стал поправкой к закону 1882 г., предоставив местным властям право не только покупать, но и брать в аренду землю для дальнейшей субаренды.

¹²⁷ Packer I. The Liberals, the Land Question and Fiscal Policy. P.5.

¹²⁸ Packer I. Liberalism and the Land. P. 10.

¹²⁹ Barlow M. The Economic Legislation of the Year 1906// The Economic Journal. March 1907. Vol. 17. No. 65. P. 119.

Новым, радикальным элементом земельной политики, predetermined общим сдвигом либерализма в сторону государственного вмешательства в экономику стала теория «общественного характера земли». Она стала основой для движения за поземельный налог. Согласно теории, земля принадлежит обществу в целом, а следовательно, прибыль, которую она приносит, должна не сосредотачиваться в руках землевладельцев, а в равной степени распределяться среди членов общества с помощью налогов. По словам главного идеолога земельной реформы американского экономиста Генри Джорджа, земельный налог «это не новый налог, это просто перераспределение в пользу общества того налога, который в настоящее время уходит в карманы землевладельцев в качестве арендной платы за землю»¹³⁰.

Широкий интерес общественности к налогу на землю легко понять: на тот момент в Великобритании он был единственным местным налогом, а следовательно, и единственным источником поступлений в местный бюджет¹³¹. По мере развития социальных программ на местах вопрос их финансирования вставал все более остро. Общая сумма земельного налога должна была формироваться за счет трех основных поступлений. Первое – налог на возросшую стоимость земли в результате ее общественного использования.

До бюджета 1909 г. существовал единый налог на землю, не учитывавший характер ее использования – в сельскохозяйственных целях, для промышленного производства, личного пользования. Принцип, на основе которого строилась земельная реформа, - это различие двух подходов в оценке земли: оценка собственно стоимости земли как таковой и ее стоимости в совокупности с теми постройками и предприятиями, которые на ней располагаются. По новым правилам оценка земли должна была

¹³⁰ Цит. по: Avner O. Property and Politics. 1907-1914. Cambridge, 1981. P. 324.

¹³¹ Murray B.K. Lloyd George and the Land: the Issue of Site Value Rating// Studies in Local History. Cape town, London, New York, 1976. P. 40.

проводиться на основе второго подхода, и если стоимость земли возросла не за счет усилий ее владельца, а в результате усилий арендаторов, то этот «прирост» стоимости должен был облагаться 20-процентным налогом¹³². Оценка прироста стоимости проводилась не ежегодно, а только при продаже или наследовании земли. Данные всеобщего замера земли, проведение которого было запланировано реформой, должны были быть взяты за отправную точку для дальнейших расчетов. От налога освобождались земли, использовавшиеся как сельскохозяйственные угодья.

На практике именно проведение замера земли на основе новых принципов вызвало наибольшие сложности. Во-первых, оно было возложено на самих землевладельцев. Каждый из них получал по почте так называемую «четвертую форму», в которой необходимо было указать пять различных стоимостей земли с учетом наличия строений, произведенных работ по улучшению земли и др. Землевладельцы, вовремя не сообщившие нужную информацию, наказывались штрафом 50 фунтов. На практике четвертая форма стала настоящей головной болью для земельных собственников: инструкции по различию разных типов стоимости были неясными, и самих специалистов-землемеров не хватало. В итоге земельные замеры затянулись до 1915 г.¹³³.

Второе предложение заключалось в налогообложении неиспользуемой земли. Налог составил $\frac{1}{2}$ пенса на фунт. Третья составная часть земельного налога заключалась в налоге на прирост стоимости земли при окончании аренды, который был установлен в размере 2 шиллингов на фунт¹³⁴.

¹³² Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 29 April 1909. Vol. 4. Cols. 532-536.

¹³³ Avner O. Op. cit. P. 371.

¹³⁴ Napier T.B. Land of Clauses of the Finance (1909-1910) Act, 1910, Some Ambiguities, and Two Recent Decisions// The Law Quarterly Review. 1912. No. 99. P. 78-89.

Еще одно важное направление либеральной политики с 1880-х гг. представляло собой борьбу за лицензионную реформу. В Англии на протяжении XIX века существовало сильное антиалкогольное движение, связанное главным образом с религиозными организациями. Наиболее популярными предложениями движения за трезвенность во второй половине XIX века были право местного вето на закрытие питейных заведений (при поддержке меры двумя третями населения округа на голосовании), создание системы независимого менеджмента и спонтанное движение за ограничение числа пабов за счет отказа местных властей продлевать лицензии.

Система независимого менеджмента, также известная как «Гетенбергская система», была популяризирована в Англии Дж.Чемберленом после его поездки в Швецию для ее изучения в 1876 г. Система предполагала муниципализацию всех питейных заведений, передачу в местный бюджет прибыли свыше 6% и управление питейными заведениями незаинтересованными менеджерами¹³⁵. После возвращения Чемберлен выдвинул предложение создать Гетенбергскую систему в Бирмингеме, однако оно не было поддержано.

С 1880-х гг. популярность приобретает идея численного ограничения числа питейных заведений как способ борьбы с пьянством. В отсутствие эффективного законодательства распространенной практической формой протеста стал отказ местных властей продлевать лицензии пабам. Именно в этот период формируется политический союз консервативной партии и производителей алкоголя. Многие из них вслед за другими группами крупного бизнеса отходят от либеральной партии после билля о Гомруле в 1886 г. Новый элемент в консервативной партии привел к появлению в ее

¹³⁵ Chamberlain J. New Method with the Publicans// The Fortnightly Review. No. 19. 1876. P. 631-651.

доктрине ответных мер на ограничительное движение – идеи компенсации за закрытые заведения¹³⁶.

Предложение было воплощено в Акте о лицензировании 1904 г., известном также как Акт Бальфура. Он ввел компенсацию для владельцев пабов, которые не получили продление лицензии. Компенсация выплачивалась за счет налога на оставшиеся пабы. С самого начала Акт вызвал недовольство как сторонников трезвенности, так и самих предпринимателей. В зависимости от принадлежности к тому или иному лагерю его называли «субсидированием пабов» и даже «фондом совместных похорон». Либеральная партия изначально выступила с критикой билля и включила пункт о его пересмотре в предвыборную программу в 1906 г.

Результатом давления «лицензионной секции» партии стал Билль о лицензировании 1908 г., отменявший все принципы консервативного закона. Представляя билль в палате общин, премьер-министр Г.Асквит выделил два его основных принципа: дальнейшее сокращение числа пабов и восстановление государственной монополии на торговлю алкоголем¹³⁷. Билль включал в себя сокращение суммы компенсации, ограничение воскресных часов работы пабов и запрет на женский труд в них. Резкий характер ограничений вызвал протест многих заинтересованных групп. Крупнейшей мерой протеста стала демонстрация в Гайд-парке 27 сентября 1908 г., собравшая более 700 тысяч человек и объединившая и производителей алкоголя, и потерявших работу женщин, и всех сторонников врожденного права англичан на «стаканчик пива». Билль был остановлен вето палаты лордов¹³⁸.

¹³⁶ Blocker S.J., Jr., Fahey D.M., Tyrell J.R. Alcohol and Temperance in Modern History. ABC-Clio, 2003. P. 172-173.

¹³⁷ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 27 February 1908. Vol. 185. Col. 74.

¹³⁸ Holt T. Demanding the Right to Drink: the Two Great Hyde Park Demonstrations// Brewery History, No. 118. P. 36-40.

Правительству Г. Асквита так и не удалось пересмотреть положения Акта 1904 г. Однако ограничительная политика партии проявилась еще в двух правительственных мерах – введении налога на продажу алкоголя в «народном бюджете» 1909 г. и консолидации законодательства в этой сфере.

В 1910 г. был принят Объединенный акт о лицензировании, систематизировавший все английское законодательство по вопросу организации продажи алкоголя, включая и закон 1904 г. В то же время как показывает очень популярное сегодня направление в локальной истории Великобритании – история пабов - акт имел и практические последствия. Активно политика отказа в продлении лицензий стала проводиться именно после 1910 г. Согласно одному из таких исследований в Солсбери, комитеты по лицензированию придерживались традиционной для ограничительного движения идеи соответствия числа пабов размеру населения округа. Пабы также оценивались с точки зрения других услуг, главным образом, качества еды и ночлега¹³⁹.

В «лицензионной войне» обе стороны активно использовали политическую риторику. Консерваторы защищали право на компенсацию с классической либеральной позиции частной собственности. Либеральная партия выступала с позиций «общественного блага», противопоставляя государственную монополию как выражение интересов общества в целом созданию «частной монополии» для пользы отдельных людей¹⁴⁰. Как и в других случаях, в защите права на отказ продления лицензии либералы обращались к традициям. Представляя в парламенте Билль о лицензировании 1908 г., Г.Асквит назвал государственную монополию в этой сфере исконным «английским законом»¹⁴¹. Еще при обсуждении консервативного проекта в 1904 г., Ллойд Джордж подчеркнул, что политика ограничения

¹³⁹ На основе Акта в Солсбери в 1913 г. было закрыто два паба. Для примера, один из них, «Орел» был признан «длинным, но узким», без возможности ночлега и конюшни для лошадей (Garman E. The Licensing Acts of 1904 and 1910 and their Effect in Salisbury// <http://www.pubhistorysociety.co.uk/1904-10acts.html>).

¹⁴⁰ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 10 May 1904. Vol 134. Col. 920.

¹⁴¹ Ibid. 27 February 1908. Vol. 185. Col. 75.

лицензий восходит к эпохе Генриха VII¹⁴². Показательно, даже в далеком от социального законодательства вопросе ощутимо изменение в традиционных формах либеральной риторики.

В 1860-е гг. либеральная доктрина включила в себя защиту прав религиозных меньшинств, что обеспечило ей поддержку этого значительного электорального сегмента. Правительство У.Гладстона реализовало многие требования нонконформистов и одновременно создало контекст для развития идеологии движения на несколько десятилетий вперед. В Ирландии церковь была отделена от государства. В сфере образовательной политики правительство поддержало идею создания единой системы нецерковных школ.

Акт Форстера 1870 г. был шагом на этом пути. С целью создания доступного образования каждый округ мог обратиться к министерству в случае, если уже существовавших школ было недостаточно. В таких округах создавались комитеты, которые могли строить новые школы или предоставлять гранты уже существующим церковным школам. Акт содержал выгодные для нонконформистов положения. Так, при выборе членов комитетов каждый житель округа мог использовать три голоса как в пользу трех разных кандидатов, так и отдать их одному претенденту. Этот принцип давал шансы на победу также и кандидатам от меньшинства. Религиозное обучение в школе не должно было строиться на англиканских основах и родители в любом случае имели право отказаться от него. Религиозное образование в комитетских школах строилось на основе системы Cowper Temple. Она ориентировалась на общехристианские истины, основанные на Библии, и не предполагала изучения религиозных тонкостей, характерных для разных религиозных групп. Тем не менее, акт не реализовал

¹⁴² Ibid. 10 May 1904. Vol .134. Col. 920.

нонконформистский принцип унифицированной системы образования, и преодоление созданного дуализма (сосуществование комитетских и церковных школ) было лишь вопросом времени¹⁴³.

Попытка такого пересмотра была осуществлена консервативным Актом Бальфура 1902 г. Комитеты были упразднены и все школы – как государственные, так и церковные – передавались местным органам народного образования и получали субсидирование из местных налогов.

В то же время Акт ущемил многие права нонконформистов. Церковные школы получали финансирование наравне с государственными, однако они находились практически вне государственного контроля: местные власти имели право назначать только треть учителей школ. При приеме учителей в школы был установлен религиозный тест, что лишало учителей-нонконформистов возможности получить место¹⁴⁴.

Кампания по борьбе с реформой осуществлялась с использованием гражданской риторики. Главными принципами, нарушенными реформой, по мнению нонконформистов, было невмешательство церкви в государственные дела и общественный контроль над расходованием средств налогоплательщиков (напомним, что лишь треть учителей церковных школ избиралась).

Нонконформисты требовали пересмотра системы по линии контроля налогоплательщиков над расходованием средств в форме права выборов всех учителей школ и повсеместного использования системы Cowper Temple. Этим принципам соответствовало три образовательных билля либеральных правительств 1906-1908 гг.: билль министра образования А.Биррелла 1906 г., и билли его преемников на посту Р.Маккенны и У.Рансимена в 1908 г. Они полностью удовлетворяли требования нонконформистов, однако содержали

¹⁴³ Hurt J. Elementary Schooling and the Working Classes, 1860-1918. London, 1979. P. 3-5.

¹⁴⁴ Grigg J. Lloyd George: the People's Champion. 1902-1911. Berkeley & Los Angeles, 1978. P. 27.

ряд компромиссных решений. Каждый из биллей предусматривал возможность преподавания англиканской религии на компромиссной основе по желанию родителей. Так, в билле Биррелла религиозные уроки разрешались дважды в неделю, хотя и были добровольными и должны были дополнительно оплачиваться. В проекте Маккенны религиозные школы могли сохранить независимость в случае, если они отказывались от государственного финансирования в пользу частных пожертвований¹⁴⁵. Реформа Рансимена предполагала замену налогового снабжения церковных школ на правительственные субсидии на основе анализа нужд конкретной школы¹⁴⁶.

Неудачи образовательных биллей можно объяснить значительным влиянием англиканской церкви, которая могла противопоставить свое лобби нонконформистским требованиям. Анализируя провал нонконформистских образовательных биллей, историк Н.Дж.Ричардс пришел к выводу, что неудачу можно объяснить отсутствием лобби достаточно сильного, сравнимого с рабочим, которого оказалось достаточно для социального законодательства¹⁴⁷.

В сфере образования в полной мере проявился секционный характер политики либералов, акцент на интересы связанных с партией нонконформистов. В то же время под влиянием интереса к социальной тематике вопрос образования утратил исключительно гражданскую окраску и стал рассматриваться в связи с социальными проблемами дня: вопросами трудоустройства, борьбы с безработицей, задачей повышения национальной эффективности государства.

В контексте английского экономического развития были подняты два основных вопроса, связанных с образованием, - это увеличение возраста

¹⁴⁵ Parliamentary Debates. House of Commons. Fourth Series. 24 February 1908. Vol. 184. Cols. 1378-1380.

¹⁴⁶ Ibid. 25 November 1908. Vol. 197. Col. 420.

¹⁴⁷ Richards N.J. British Nonconformity and the Liberal Party, 1868-1960// Journal of Religious History. 1977. Vol. 9. P. 399-400.

окончания школы как средство исключить конкуренцию со стороны молодых рабочих в условиях безработицы и развитие технического образования.

Для решения проблемы безработицы популярным предложением было сокращение общего числа рабочих для снижения конкуренции между ними. Из потенциальных претендентов на место предлагалось «убрать» излишек рабочей силы с двух сторон: слишком молодых и слишком старых рабочих. В отношении первой группы популярным предложением было продление срока обязательного образования до 16 лет¹⁴⁸. Другим решением была мысль о том, что молодым рабочим лучше потратить первые годы карьеры на специальное техническое образование, чтобы лучше устроиться в будущем, чем спешить сразу приступить к доступной, но малооплачиваемой черной работе¹⁴⁹.

Таким образом, можно проследить определенную преемственность в традиционных направлениях политики либеральной партии. Многие конкретные меры либералов были предопределены долгими традициями внутри партии.

В то же время даже в далеких от сферы интересов нового либерализма областях ощутимо явное изменение и в ориентации политики партии, и в ее презентации в партийной риторике. По духу и букве введение земельного налога, переориентация образовательной политики с религиозной на социальную почву, включение аргумента о классовых интересах в дискуссию о лицензировании являются органичной частью комплекса реформ 1908-1911 гг.

В оценках этих мер также можно отметить поляризацию общественного мнения, характерную для основного комплекса реформ. Либерально ориентированные силы поддержали идеи социальной

¹⁴⁸ Warwick Fr. E. Physical Deterioration// Fortnightly Review. No. 471. March 1906. P. 513.

¹⁴⁹ Hutchinson J.G. Can the Working Classes Save? // The Nineteenth Century and After. No. 372. February 1908. P. 288.

справедливости и государственного регулирования. Их противники в ответ выступили с резкой критикой правительственного курса, акцентируя его радикальный характер.

§2. Пенсионная реформа 1908 г.

Пенсионная реформа 1908 г. стала первой крупной мерой в комплексе социального законодательства либералов. Реформа имела ограниченный характер и охватила незначительное число пожилых людей, однако ее историческое значение заключается в том, что государство впервые признало свою ответственность за поддержание граждан в старости и пенсии впервые были дарованы как право, а не отдельный акт помощи.

Изучение пенсионной реформы в составе комплекса реформ 1908-1911 гг. представляет особый интерес, так как она была первым шагом либералов в признании социальных функций государства. Новый характер законодательной меры чувствовался и в длительной предыстории разработки реформы, и в критической реакции на нее как первого акта, воплощавшего принципы нового либерализма.

Идея государственной помощи пожилым людям не была изобретением нового либерализма, она стала результатом длительного общественного движения за пересмотр отношения к старикам, зародившегося в 1870-х гг. Как справедливо замечает историк Р.В.Сайрес, прежде чем суждено было

появиться государственным пенсиям, общество должно было задать себе множество вопросов: «Почему так высок уровень бедности среди пожилых людей? Достоин ли бедняк, честно отработавший 50 лет за зарплату, которой было явно недостаточно для чего-то большего, чем первичные жизненные блага, регулярной помощи от государства дарованной ему как право?»¹⁵⁰. Изначально поиск способов облегчить положение пожилых людей шел в нескольких направлениях: наряду с государственной пенсией популярными были идеи реорганизации существовавшей системы Закона о бедных, развитие программ страховой пенсии в кассах взаимопомощи и тред-юнионах.

Помощь администрации Закона о бедных 1834 г. была единственным типом помощи, на который могли рассчитывать пожилые люди накануне проведения реформы. Система государственной социальной поддержки Закона о бедных уходила корнями еще в елизаветинский период. Последней крупной реформой закона стала реформа 1834 г., которая ввела принципы оказания помощи беднякам, сохранявшие силу вплоть до реформ 1908-1911 гг.

В соответствии с идеологией самопомощи, господствовавшей в экономических взглядах британцев на протяжении всей викторианской эры, система была нацелена на помощь только самым уязвимым слоям населения. Положение каждого человека в социальной системе объяснялось его способностями, характером, приложенными усилиями, и бедственному положению зрелых рабочих не было оправданий.

Главной целью реформированного в 1834 г. закона было сделать работу системы максимально эффективной с точки зрения организации, и что важнее, расходования средств налогоплательщиков (закон о бедных финансировался за счет местных налогов). С этой целью создатели реформы

¹⁵⁰ Syres R.V. The Beginnings of British Legislation for Old-Age Pensions// The Journal of Economic History. Summer, 1954. Vol. 14, No. 3. P. 132.

предполагали ввести строгий отбор «истинно нуждающихся» (“real destitute”)¹⁵¹.

Безусловно, четкое деление на «нуждающихся» и «ненуждающихся» было искусственным и в каждом случае зависело от решения местной администрации. Это деление не всегда было очевидным для самих бедняков. Главным направлением политики администрации Закона о бедных с 1834 г. было применение принципа «наименьшей привлекательности» (“less eligibility”), согласно которому жизнь в работном доме должна была быть хуже, чем существование любого, самого бедного рабочего вне него.

Экономия достигалась также за счет изменения баланса двух основных видов помощи – в работных домах и вне работных домов (“indoor” and “outdoor relief”). По замыслу реформаторов, денежную помощь без помещения человека в работный дом следовало предоставлять только в исключительных случаях, а сам работный дом сделать наименее привлекательным для бедняков. Политика проявилась в строгих условиях проживания: работные дома были известны жесткой дисциплиной и скудным питанием. Если по каким-то обстоятельствам взрослые рабочие все-таки оказывались в работных домах, обязательными для них были тяжелые общественные работы. В работных домах не существовало разделения в содержании разных категорий жильцов: больных, умалишенных, пожилых людей и т.д.¹⁵².

Политика администрации не предполагала особенного отношения к старикам в сравнении с другими группами бедняков. К пожилым людям в равной степени применялись те же принципы оказания помощи, что и к

¹⁵¹ Relief to the Poor in the Metropolis. Minute of Poor Law Board// Rose M.E. The English Poor Law. N.Y., 1971. P. 227.

¹⁵² Webb S., Webb B. English Poor Law Policy. London, 1910. P. 230-260.

молодым рабочим: тщательное расследование причин трудного положения и поиск наименее затратных способов его разрешения¹⁵³.

Главным направлением политики администрации Закона в отношении пожилых людей был поиск родственников¹⁵⁴. Как показывают современные исследования, большинство пожилых людей действительно проживало с семьей¹⁵⁵. В то же время условия проживания такой большой семьи претерпели значительные изменения в процессе промышленной революции. Как отмечает исследовательница А.С.Орлофф, если раньше семья могла существовать с опорой на содержание земельных участков, то в промышленно развитом, урбанизированном обществе существование всей семьи ставилось в зависимость от трудоустройства и здоровья зрелых мужчин и таким образом становилось более уязвимым. Этот фактор не учитывался разработчиками закона 1834 г., однако бедственное положение также и тех стариков, которые проживали с семьями, становилось все более очевидным. Большинство пожилых людей, даже проживая с родственниками, продолжало работать для того, чтобы внести свою долю в общесемейный бюджет¹⁵⁶.

В случае если родственников разыскать не удавалось или же пожилой человек страдал не только от скудных средств, но и нуждался в медицинской помощи, он получал помощь в работном доме. По подсчетам правительственного эксперта Л. Чиозза Монэ, половина всех обращений за помощью в рамках закона о бедных приходилась на пожилых людей¹⁵⁷. В то же время положение пожилых людей в работных домах мало отличалось от условий проживания других групп бедняков – инфекционных и психических

¹⁵³ The Minority Report of the Royal Commission on the Poor Law Reform and Relief for Distress. London, 1909. P. 1058.

¹⁵⁴ Loch Ch.S. Old Age Pensions: Mistakes and Misstatements// [www. JSTOR.org/stable/60218877](http://www.JSTOR.org/stable/60218877). (Электронный ресурс; дата просмотра 25.05.2013). P. 15.

¹⁵⁵ Thane P. The Family Lives of Old People// Old Age from Antiquity to Post-Modernity/ Ed. by P.Johnson &P.Thane. London, New York, 1998. P. 181.

¹⁵⁶ Orloff A.S.The Politics of Pensions. A Comparative Analysis of Britain, Canada and the U.S.// 1880-1940. Madison, 1993. P. 139.

¹⁵⁷ Money Chiozza L Riches and Poverty. London., 1905. P. 272.

больных, бездомных. К старикам в равной степени применялись строгие правила проживания, установленные по принципу «меньшей привлекательности»: раздельное проживание семейных пар, строгий режим жизни, ограничение на выход и встречу с посетителями¹⁵⁸.

В психологическом отношении необходимость обратиться к администрации Закона о бедных всегда была связана с неловкостью и потерей независимости. Получатели помощи лишались политических прав. По свидетельству А.Макдугала, исследователя жизни бедняков из Манчестера, участвовавшего в работе Королевской комиссии по изучению Закона о бедных 1905-1909 гг., пожилые люди «жили в ежедневном страхе, что в крайнем случае их пристанищем может стать работный дом, и этот страх сложнее вынести, чем сам голод, холод от скудности одежды и бедность окружающей их обстановки»¹⁵⁹.

Для современной британской историографии характерен частичный пересмотр однозначно негативного образа «работных домов». Историки все чаще говорят о них как о неизбежном (в отсутствии специализированной медицинской помощи) и достаточно эффективном решении проблем бедности на локальном уровне¹⁶⁰. В то же время никто не отрицает желание стариков максимально избежать обращения за помощью в работные дома.

Политика администрации стала смягчаться только в конце 1890-х гг. К ним постепенно перестали применять строгие критерии отбора и оказания помощи, существовавшие в отношении к зрелым рабочим. В 1900 г. Палата местного управления специальным циркуляром призвала администрацию на местах проводить политику большего уважения к нуждам пожилых людей в сравнении с другими обитателями работных домов. Борьба за права пожилых людей началась с борьбы за право курения, начатой приходским

¹⁵⁸ Webb S., Webb B. English Poor Law Policy. London, 1910. P. 231.

¹⁵⁹ The Minority Report. P. 909.

¹⁶⁰ Strange J.-M. Death, Grief and Poverty in Britain. 1870-1914. Cambridge, New York, Melbourne, 2005. P. 137. The Origins of the British Social Policy. New Jersey, 1978. P. 45.

управлением. Вслед за этим они получили также возможность принимать посетителей, свободный график отдыха и приема пищи. В то же время свидетельства современников показывают, что условия проживания в рабочих домах сильно различались в разных округах и общая позитивная тенденция затронула далеко не все из них¹⁶¹.

Изменение подхода администрации Закона о бедных в отношении пожилых людей было составной частью широкого общественного движения по исследованию жизни беднейших слоев населения и поиска новых способов помощи, вплоть до обращения к государству. Вопрос о положении пожилых людей стал предметом изучения многочисленных социальных исследований и работы королевских комиссий, речь о которых еще впереди. И в том и в другом случае поиск новой схемы помощи пожилым людям не оставил равнодушной и широкую общественность. К примеру, комитет лорда Ротшильда в 1896-1898 гг. получил более ста развернутых проектов помощи старикам¹⁶². Спектр предложений был очень многообразен: это и реформа самого Закона о бедных, и схемы принудительного страхования и – как один из вариантов – государственные пенсии.

Выбор в пользу государственной пенсии на первом этапе, в 1908 г., не был результатом развития обоснованной идеологии государственной помощи. Он оказался *единственной практически реализуемой схемой*, которая соответствовала новым морально-этическим принципам отношения к пожилым людям. Динамика обсуждения вопроса о помощи старикам определялась последовательным отказом от менее «практически реализуемых» проектов в пользу государственной пенсии. Именно практический аспект проектов реформы стал основой «постепенной

¹⁶¹ Ibid. P. 234.

¹⁶² Abstract from Report of Lord Rothschild's Committee//www.JSTOR.org/stable/60218863 (электронный ресурс; дата просмотра 25.05.2013.). P. 1-8.

кристаллизации общественного мнения»¹⁶³ в пользу итогового варианта реформы.

До начала обсуждения проектов всеобщей системы страхования или пенсионной поддержки в 1870-х гг. развитие получило страхование пожилых рабочих в традиционных институтах взаимопомощи. С точки зрения демографии население Великобритании «состарилось» к концу XIX века. Увеличение средней продолжительности жизни привело к численному возрастанию группы населения в возрасте от 50 лет и старше. Ответом касс взаимопомощи и тред-юнионов на эту тенденцию стало появление практики пенсий по возрасту (в отличие от пособий по болезни или инвалидности)¹⁶⁴. Суммарно они покрывали всего чуть больше 13 тысяч человек, однако наличие практики и влияния делало эти институты серьезными участниками дискуссии о пенсиях.

Несмотря на политику привлечения пожилых людей, это направление работы касс взаимопомощи не было популярным в рабочей среде. Молодые рабочие не хотели открывать накопительные вклады в настоящем, не будучи уверенными, что доживут до пожилого возраста. Неприятие страхования по возрастному принципу приводило к сбоям в традиционном механизме работы касс взаимопомощи, когда пожилые люди с проблемами, по сути связанными именно с возрастом, такими как старческие болезни или неспособность найти работу, использовали традиционное страхование. В итоге число страховых случаев резко возрастало, что ставило под угрозу финансовую стабильность кассы. Использование все возрастающим числом пожилых людей схем, изначально ориентированных на зрелых рабочих, признается некоторыми историками основной причиной кризиса обществ взаимопомощи как традиционного института социальной поддержки.

¹⁶³ Collins D. The Introduction of Old Age Pensions in Great Britain// Historical Journal. 1965. No. 2. P. 246.

¹⁶⁴ Broten N. From Sickness to Death: the Financial Viability of the English Friendly Societies and the Coming of The Old Age Pensions Act, 1875-1908. Economic History Working Papers, 135/10. Department of Economic History, London School of Economics and Political Science. London, 2010. P. 9.

Впервые вопрос о возможном дополнении практики касс государственной помощью был поставлен королевской комиссией по вопросу касс взаимопомощи в 1871-1873 гг.¹⁶⁵. Идея государственной страховой системы, естественно, насторожила этот традиционный институт¹⁶⁶. С 1880-х гг. до конца XIX века Национальная конференция касс взаимопомощи при решающей роли крупнейших из них заняла позицию резкого осуждения пенсионных схем. Отношение изменилось во второй половине 1890-х гг., когда крупнейшие кассы одна за одной перешли на сторону государственной пенсионной программы.

С появлением первых предложений по введению всеобщей пенсии во всем многообразии проектов можно выделить два основных направления, которые и легли в основу дискуссии о пенсиях в период реформы 1908 г. – это проекты страховой и государственной пенсии. Как уже говорилось выше, прежде чем произошла «кристаллизация общественного мнения» в пользу последнего варианта, потребовалось долгая и детальная разработка каждой схемы. Предлагавшиеся варианты различались следующими особенностями: соотношение государственной и страховой части пенсии (*contributory or non-contributory pension*), обязательный/необязательный характер, охват пенсионеров (возрастные группы, введение ограничений по уровню доходов или моральному поведению).

В 1878 г. каноник У.Л.Блэкли предложил схему всеобщей пенсии на основе страхования. По его замыслу, из зарплаты всех молодых рабочих до 20 лет, когда они еще не были обременены семьей и, как правило, трудоустроены, должны были делаться обязательные вычитания в пенсионный фонд. Согласно его расчету, за один год таким образом рабочий мог перечислить сумму 15 фунтов. Этого было достаточно для обеспечения

¹⁶⁵ Report of and Evidence taken by the Departmental Committee on the Life Insurance// Series: Reports. Vol. XXV. No. 275.

¹⁶⁶ Mackay T. A History of the English Poor Law. Vol. 1-3. Vol.3. From 1834 to the Present Time London, 1899..P. 596.

ему пособия 8 фунтов в неделю в случае болезни и 4-фунтовой пенсии после 70 лет. Государственное участие в этом проекте не было предусмотрено даже частично¹⁶⁷.

С момента появления первого проекта страховой пенсии под сомнение был поставлен принцип участия во взносах самих рабочих. Как справедливо отмечалось, необходимость внесения значительной суммы исключала из числа потенциальных пенсионеров наиболее нуждающиеся в пенсии слои – бедных рабочих. Кроме того, наличие необходимых отчислений исключало возможность женщин участвовать в этой программе. Еще один очевидный контраргумент против страховых пенсий заключался в неминуемом временном разрыве между началом приема страховых вкладов и выплатой самих пенсий. Люди пенсионного и предпенсионного возраста не могли рассчитывать на получение пособий в первые годы с начала реформы¹⁶⁸.

В 1892 г. был создан неофициальный правительственный комитет под председательством Джозефа Чемберлена. Комитет еще раз подчеркнул, что пенсия только на основе страхования является утопичной, и развил идею страховой пенсии по линии государственного участия. Рабочий при желании мог выбрать один из вариантов добровольного страхования. В каждом из них он мог открыть первоначальный счет и в дальнейшем ежегодно пополнять его на десять фунтов. Итоговая сумма в сочетании с добавлением государственной надбавки и приростом процентов должна была обеспечить еженедельную пенсию всем рабочим после 65 лет в размере 5 шиллингов¹⁶⁹.

В практическом срезе значение комиссии заключалось в том, что она подтвердила утопичность полностью страховой схемы без государственной поддержки. После этого подавляющее большинство проектов представляло собой сочетание государственной и накопительной частей в пенсии. Став

¹⁶⁷ Mackay T. A Op. cit. P. 592.

¹⁶⁸ Thane P. Non-contributory versus Insurance Pensions. 1978-1908// The Origins of British Social Policy. P. 100.

¹⁶⁹ Abstract from Report of Lord Rothschild's Committee. P. 2.

шагом вперед в сравнении со схемой Блэкли, проект Чемберлена в то же время не смог решить двух важных проблем: уровень взносов оставался по-прежнему слишком высоким для бедных рабочих и все так же исключал из числа будущих пенсионеров женщин.

Первый проект государственной пенсии, «Проект схемы по борьбе с бедностью. Вопрос дня» Р.П.Хукхема, появился в 1879 г. Он впервые предложил государственную пенсию в ее современном понимании – как универсальное право без ограничений экономического и этического свойства, а не локальную помощь на усмотрение организации-благодетеля¹⁷⁰.

В 1893 г. был создан первый официальный комитет лорда Абердэра для исследования положения пожилых людей и необходимости внесения каких-то поправок в Закон о бедных. В его состав вошли защитники пенсий Дж.Чемберлен и Ч.Бут, противники пенсий из числа администраторов Общества организации благотворительности, главного оплота принципа государственного невмешательства в социальную сферу, Ч.С.Локк и А.Пелл, и еще 12 членов. В состав комиссии также вошел принц Уэльский, что свидетельствовало о ее высоком статусе. По словам историка Д.Коллинса, главное значение комиссии заключалось не в практических результатах, а в том, что она положила начало большой общественной дискуссии о пенсиях, и после этого «создание комиссий стало быстрым и решительным»¹⁷¹.

В 1896 г. был создан комитет Ротшильда. Проникнутый консервативными настроениями, он пришел к выводу, что альтернативой пенсиям может стать лучший уход за стариками в работных домах¹⁷². Однако анализ итогового отчета комиссии позволяет рассмотреть общественное отношение к пенсиям в конце XIX века в сравнении с первыми

¹⁷⁰ Эта схема подробно рассмотрена на страницах исследования Ч.Бута, который развил идею государственной пенсии, предложенную Хукхемом (Booth Ch. Old Age Pensions and the Aged Poor. London., 1899. P. 7.).

¹⁷¹ Collins D. Op. cit. P. 256.

¹⁷² Abstract from Report of Lord Rothschild's Committee. P.12.

предложениями 1870-х гг. Итоговый отчет останавливается на восьми из более чем ста поступивших предложений. Уже в первых строках отчета оговаривается неприемлемость схем с элементом обязательного страхования (т.е. проектов типа пенсий Блэкли). Столь же строг комитет оказался и в отношении полностью государственных схем¹⁷³. Все восемь отобранных проектов, включая проект Дж.Чемберлена, представляют собой страховые пенсии с государственной поддержкой. Различие заключается лишь в соотношении этих двух частей¹⁷⁴.

Более серьезная работа была проведена комитетом Чаплина (создан в 1899 г.), многие рекомендации которого были взяты за основу при проведении реформы. Важнейшим решением, которое легло в основу реформы, был окончательный *выбор в пользу государственной, а не страховой пенсии*. На секретном совещании правительства в апреле 1908 г. было принято решение сразу отказаться от вариантов пенсии с привлечением взносов рабочих в связи с теми же недостатками, подробно разобранными в многочисленных схемах¹⁷⁵.

Безусловно, схема государственной пенсии в предыстории либеральной реформы 1908 г. в наибольшей степени ассоциируется с проектом исследователя городской жизни Ч.Бута. Он предложил всеобщую государственную пенсию размером в пять фунтов для пожилых людей старше 65 лет¹⁷⁶. Одной из отличительных черт проекта Бута, не воплощенной в реформе 1908 г., было отсутствие каких-либо ограничений, связанных с доходами и характером будущих пенсионеров. Такой подход отражал особенности мировоззрения викторианской Англии, когда принятие

¹⁷³ Ibid. P.1.

¹⁷⁴ Ibid. P. 2-8.

¹⁷⁵ Secret Discussion in Government on Old Age Pensions. April 1908. (PRO ref: CAB 92/97/54)// (Электронный ресурс; дата просмотра 25.05.2013).

¹⁷⁶ Booth Ch. Op. cit. P. 71.

любой помощи означало потерю статуса достойного человека и всеобщий принцип должен был лишить пенсии ореол унизости¹⁷⁷.

В сравнении с предложением Блэкли Буту удалось избежать сложностей, связанных со страховыми пенсиями. Можно сказать, что базовые принципы его схемы близки к окончательному проекту, воплощенному в реформе 1908 г. Однако с момента предложения до его реализации схема была значительно переработана из-за ее главного недостатка – слишком большой стоимости. Главным аргументом против пенсий с государственным участием был финансовый вопрос. Схема Бута, по подсчетам экспертов, должна была обойтись государству в 30 миллионов фунтов¹⁷⁸ – сумма немалая, если учесть, к примеру, что все расходы на государственную гражданскую службу в 1897 г. составляли 24,5 миллиона¹⁷⁹. Во многом именно из-за схемы Бута государственные пенсии всегда критиковались в значительной степени именно с финансовой стороны.

Большое значение в обсуждении оптимального варианта пенсионной реформы имел реальный опыт ее проведения в других регионах – в Дании в 1891 г., в 1898 г. – в Новой Зеландии, в 1901 г. – в штатах Австралии Виктория и Новый Южный Уэльс¹⁸⁰. Этот опыт показал, что можно взять за основу более реальный принцип государственного финансирования, но внести в проект необходимые поправки, способные удешевить его.

С приходом либералов к власти в 1905 г. под влиянием широкого общественного интереса к введению государственной пенсии внутри партии сформировалось крыло из примерно сорока молодых политиков, вдохновленных идеями государственного решения социальных проблем¹⁸¹.

¹⁷⁷ Mackay T. Op. cit. P. 593

¹⁷⁸ Thane P. Non-contributory versus Insurance Pensions. P. 91

¹⁷⁹ The Economist Budget Supplement. Vol. LXVIII. May 1, 1909. № 3,427.

¹⁸⁰ House of Commons Debates. Fourth Series. 01 June 1908. Vol. 189. Col. 1513.

¹⁸¹ Emy H. Liberals, Radicals and Social Politics. 1892-1914. Cambridge, 1973. P. 130.

Еще одним фактором выдвижения пенсионного вопроса на первый план стало давление рабочего движения в целом и в частности лейбористской фракции в парламенте. Положение о поддержке государственной пенсии стало обсуждаться в БКТ примерно с середины 1890-х гг. В 1898 г. был проведен ряд конференций для обсуждения вопроса пенсий. В результате их работы был создан Национальный комитет организованного труда для развития вопроса о пенсий для пожилых людей, в последующие годы развернувший бурную агитационную деятельность¹⁸². В начале века ежегодные конференции отражали четкую позицию рабочего движения по этому вопросу: пенсии должны были быть дарованы как универсальное право всем жителям страны старше 60 лет. Конгресс осудил очень популярные в общественных обсуждениях положения об ограничении доступа к государственной пенсии на основе «исследования» жизненного пути и накопительной практики потенциальных пенсионеров. Меры в поддержку реформы включали в себя агитацию на местном уровне, созыв совместных конференций с кассами взаимопомощи и парламентские способы борьбы – делегации с обращением к премьер-министру Г.Кемпбелл-Баннерманну сначала от парламентского представительства БКТ в феврале, а затем – от ста пятидесяти членов палаты общин в ноябре 1906 г.¹⁸³

Реальные шаги в направлении пенсионной реформы были предприняты уже новым либеральным правительством Г.Асквита, сменившего Г.Кемпбелл-баннермана на посту премьер-министра. Многие видные посты в правительстве получили сторонники нового либерализма, поддержавшие идею государственной пенсии. Непосредственная разработка проекта была осуществлена министром финансов Д.Ллойд Джорджем. Правительственный проект вводил всеобщую пенсию для пожилых людей старше 70 лет, но с исключением определенных групп пенсионеров.

¹⁸² Hennock P. Public Provision for Old Age. Britain and Germany. 1880-1914//Archiv für Sozialgeschichte. Bd. 30. 1990. S. 90.

¹⁸³ Syres R.V. The Beginnings of British Legislation for Old-Age Pensions// The Journal of Economic History. Summer, 1954. Vol. 14, No. 3. P. 243-245.

Пенсии предоставлялись пожилым людям с доходами менее 21 фунта в год. Одним из нововведений, совершенных в целях экономии, была замена единой ставки недельной выплаты в 5 шиллингов на шкалу выплат от 1 до 5 шиллингов, прямо пропорционально уровню дохода пенсионеров. Формально верхним порогом, при которых пожилой человек мог рассчитывать на получение пенсии, была сумма ежегодного дохода в 31 шиллинг 10 пенсов. Однако на практике за пенсией в 1 или 2 шиллинга в неделю обратились только 15 тысяч человек¹⁸⁴.

Забегая вперед, заметим, что весь комплекс либеральных реформ 1908-1911 гг. был воспринят современниками как явление значительное по масштабу и радикальное по характеру. Первая мера либералов – пенсионная реформа 1908 г. – еще не была встречена критической реакцией такой силы, как меры 1909-1911 гг. Это было связано с тем, что пенсионная реформа была центром общественной дискуссии уже с конца 1870-х гг. За это время предложения по ее разработке высказывались представителями как либеральной, так и консервативной партии (из которой самым известным был, безусловно, проект Дж.Чемберлена), поэтому сам факт выдвижения реформы не вызвал серьезных возражений.

Мнения о полном отказе от реформы в предложенном виде были немногочисленны – в основном они были высказаны заднескамеечниками из консервативной и юнионистской партий. Среди них особенно заметным было выступление депутата-юниониста от университетов Глазго и Абердина Генри Крейка¹⁸⁵. Негативную позицию по отношению к биллю и воплощенным в нем принципам занял и один член либеральной фракции – Гарольд Кокс, сторонник классического либерализма¹⁸⁶. Несмотря на высказанную в ходе обсуждения реформы критику, на итоговом голосовании

¹⁸⁴ Gilbert B.V. David Lloyd George: a Political Life. Columbus, 1987. P. 342.

¹⁸⁵ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. .09 July 1908. Vol. 192. Cols. 118-123.

¹⁸⁶ Cox H. The Value of the Poor Law// The Fortnightly Review. 1909. 505. P. 129-132.

в палате общин 15 июля 1908 г. закон был принят при поддержке 315 голосов против 10¹⁸⁷.

Критику реформы можно условно разделить **на два уровня**. На *практическом уровне* критика затронула все конкретные формы воплощения пенсионной реформы, включая установленный уровень пособий, условия их получения и организацию администрации закона. Важнейшим достижением пенсионной реформы 1908 г. был выбор в пользу государственной пенсии, впервые предоставленной как право, однако изначально круг получателей пенсий был строго ограничен как возрастным, доходным барьерами, а также рядом ограничений морального характера. Многочисленные исключения из числа получателей пенсии создало в британской историографической традиции образ реформы как меры для «очень бедных, очень старых и очень нуждающихся»¹⁸⁸. Рассмотрим, насколько продуманными показались реформы самим современникам.

Сложнейшей задачей разработчиков реформы было найти правильный баланс между предоставлением достаточных пособий определенному кругу получателей и итоговой ценой реформы. В какую бы сторону он ни смещался, партия оказывалась уязвимой для критики - из-за недостаточности мер или их чрезмерной стоимости. Эти два основных направления критики реформы были связаны с двумя политическими оппонентами либералов – консервативной и лейбористской партией.

Основой критики реформы слева стала идея о недостаточности, ограниченности либеральных мер. Лейбористы говорили о слишком высоком возрастном пороге – 70 лет, исключавшем из числа будущих пенсионеров значительную часть нуждающихся стариков, и о недостаточном уровне самих пособий.

¹⁸⁷ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. .09 July 1908. Vol. 192. Cols. 200-201.

¹⁸⁸ Thane P. Non-contributory versus Insurance Pensions. P. 103

Как можно оценить размер пенсии в пять шиллингов? С одной стороны, этот размер пособия был ниже, чем в большинстве альтернативных предложений. При обсуждении пенсионной реформы предлагаемая сумма пенсии обычно составляла 5-7 шиллингов, в итоге сумма в 5 шиллингов стала лишь верхним порогом выплат.

В то же время сам Ллойд Джордж «никогда не утверждал, что можно содержать семью на пять шиллингов»¹⁸⁹. Расчеты реформаторов изначально были направлены на удовлетворение первичных бытовых нужд пенсионеров. Взяв за отправную точку средние розничные цены и средний объем потребления на семейную пару в Великобритании в 1911 г.¹⁹⁰, можно составить такой список покупок на семь шиллингов в неделю: говядина – 2 шиллинга, уголь – 1 шиллинг, хлеб – 1 шиллинг 2 пенса, молоко – 10 пенсов, чай – 4 пенса, сыр – 3 пенса, картофель – 5 пенсов, мука – 9 пенсов. В местной прессе были организованы специальные конкурсы на составление лучшего «меню» за пять шиллингов¹⁹¹.

Что касается возраста, то самые прогрессивные проекты, включая схему Бута, обычно устанавливали его на уровне 65 лет. Возраст 70 лет, учитывая недолгую продолжительность жизни рабочих, как справедливо замечали критики, сводил бы результат реформы к улучшению жизни небольшой группы людей, тем более, что далеко не все пожилые люди старше 65 лет были работоспособны. По словам Р.Макдональда, сама реформа была инициирована именно из-за «меланхолической картины жизни пожилых нуждающихся бедняков», но не разрешила бедственного положения большей их части. Более того, лидер лейбористов заметил, что «общее страдание бедняков в возрасте 65-70 лет только возросло из-за реформы», так как для получения пенсии по достижению 70 лет пожилые

¹⁸⁹ Human Documents of the Lloyd George Era. P. 109.

¹⁹⁰ Ibid. P. 23

¹⁹¹ Working Class Experience and State Social Welfare, 1908-1914: Old Age Pensions Reconsidered// The Historical Journal. 2002. Vol. 45. No. 4. P. 791.

люди должны были «дотянуть до пенсии» без обращения к администрации Закона о бедных (это было обязательным требованием к будущим пенсионерам)¹⁹².

В то же время понятно, что при расширении условий предоставления пенсии коренным образом изменилась бы и общая «цена» реформы. Важнейшей задачей разработчиков реформы было найти способы сократить общую сумму выплат, не изменяя самого принципа реформы – ее всеобщего характера и государственного финансирования.

Внедряя государственные социальные программы впервые в истории страны, либеральная партия оказывалась в уязвимом положении, не обладая точной информацией о возможных финансовых последствиях реформы, что стало основой для критики реформы справа. В организационном отношении консерваторы критиковали именно неопределенность всех расчетов, связанных с выплатами государственной пенсии.

Первую трудность представляло отсутствие полной и достоверной информации о потенциальных пенсионерах, что делало невозможным составить точные расчеты относительно числа получателей пенсии и общей суммы затрат. Ни одна из королевских комиссий и ни одно независимое исследование не приводило информации о точном количестве пожилых людей с низким уровнем дохода – потенциальных получателей пенсии. Единственным ведомством, которое могло располагать такой информацией, была Палата местного управления, собиравшая статистику обращения за помощью к администрации Закона о бедных. Однако еще комиссия Чемберлена отмечала, что эти данные недостаточно точные, так как бумаги не фиксируют отличия одноразового обращения и систематического попечительства¹⁹³.

¹⁹² Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 29 June 1908. Vol. 191. Col. 406.

¹⁹³ Collins D. Op. cit. P. 248.

Еще одну сложность представляла задача точного определения возраста пенсионеров. Официальные свидетельства о рождении стали выдаваться в Великобритании только с 1837 г. Таким образом, пенсионная администрация должна была столкнуться с огромным количеством спорных случаев. Эта проблема особенно остро затрагивала Шотландию и Ирландию. В действительности, уже после начала выплат газеты упоминают случаи, когда пенсионеры и сами не могли назвать свой точный возраст¹⁹⁴.

Определенные опасения как для организации платежей, так и для итоговой цены реформы представляла возможность преувеличения возраста некоторыми пенсионерами. О ней говорили почти все без исключения критики реформы. Сложности с определением возраста стали основой критики реформы лидером консервативной партии А.Бальфуrom на третьем, итоговом чтении законопроекта¹⁹⁵.

В итоге администрацией реформы были продуманы многочисленные способы определения возраста в отсутствии официального акта регистрации. В качестве доказательств принимались записи о крещении, свидетельства о браке (в них указывалась, что оба супруга были совершеннолетними на момент вступления в брак), документы военного ведомства и касс взаимопомощи и даже семейные записи в домашних Библиях¹⁹⁶. Рассмотрением спорных случаев и поиском информации в государственных архивах занимались местные пенсионные фонды.

Не меньшую сложность представляла и оценка собственности и годового дохода пенсионеров. Из всех спорных случаев при предоставлении пенсии именно имущественные споры возникали чаще всего¹⁹⁷. Пенсионной администрации предстояло оценить наличные доходы, собственность, доход

¹⁹⁴ The Manchester Guardian. 25 September 1908. P. 9.

¹⁹⁵ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 09 July 1908. Vol. 192. Cols. 178-179.

¹⁹⁶ Pugh M. Op. cit. P. 791.

¹⁹⁷ Например, в 1913 г. причиной для отказа в пенсии возраст становился 1836 раз, а несоответствие уровню доходов – 2284 раза (Ibid. P. 782).

от нее и другие источники обеспечения жизни. Ситуацию, возникшую с оценкой разноплановых и нерегулярных доходов пенсионеров, хорошо описал историк Д.Коллинс: надо было оценить доход от «небольшого земельного участка, магазина сладостей, у которого никогда не было правильного бухгалтерского учета, помощи родственников, которые иногда давали деньги, а иногда забывали...»¹⁹⁸.

Наибольшей критике консерваторы подвергли неопределенность в итоговой стоимости реформы. Не имея четкой программы расходов, Ллойд Джордж как министр финансов не мог представить и четкой схемы их покрытия в бюджете. Пенсионная реформа должна была вступить в силу с 1 января 1909 г., и до этого момента правительство и министерство финансов могли оперировать лишь приблизительными цифрами в отношении как количества потенциальных получателей пенсии, так и суммы, которая потребуется из бюджета для ее проведения. По самым скромным подсчетам, число пожилых людей, подходящих под реформу, насчитывало порядка пятисот тысяч человек, а необходимое бюджетное финансирование, включая оплату пенсионной администрации, - порядка шести – шести с половиной миллионов фунтов¹⁹⁹. Комиссия Чаплина установила такие цифры: при всеобщей пенсии в пять шиллингов для людей старше 65 лет реформа обошлась бы в 27,5 миллионов фунтов в год, старше 70 – в 16, 3 миллиона, старше 75 – в 8,5 миллиона. При согласовании проекта реформы в министерстве финансов был установлен предел на уровне 7 миллионов²⁰⁰.

Чем более неясными были цифры, тем более угрожающим представлялся рост государственных расходов на социальную сферу. В одной из статей проект реформы был представлен как «самый серьезный финансовый эксперимент, когда-либо осуществленный какой-либо

¹⁹⁸ Collins D. Op. Cit. P. 259.

¹⁹⁹ The Economist. May 16, 1908. № 3,377. P. 1029. В итоге за пенсией в 1909 году обратились 490 тысяч человек и ее итоговая стоимость составила почти 8,5 миллионов фунтов.

²⁰⁰ Ibid. November 1, 1908. № 3, 359. P. 83.

страной»²⁰¹. По словам одного из главных критиков реформы О.Чемберлена, «введением пенсий премьер-министр направил нас на путь, который, по общему мнению, уже в ближайшее время приведет к огромным растратам, а в будущем – к постоянному их росту»²⁰².

Как уже отмечалось выше, даже жесткие критики либералов из рядов консервативной партии (за редким исключением) не оспаривали ценность реформы как таковой, однако единогласно подчеркивали, что она была задумана «в неурочный час»²⁰³. Сложность ситуации была связана с тем, что помимо финансирования социальных программ правительство оказалось вынужденным выделить дополнительные средства на оборону.

Начиная с англо-бурской войны, военные траты неизменно возрастали год от года. В 1906 г. была запущена дорогостоящая программа строительства dreadnoughtов. В 1908 г., в разгар подготовки бюджета на предстоящий финансовый год, Британию потрясла новость о поправке к Закону о флоте 1900 г., согласно которой Германия планировала строительство четырех новых dreadnoughtов в каждый из ближайших четырех лет. В экстренных условиях Адмиралтейство представило правительству программу строительства шести dreadnoughtов в течение ближайших трех лет. Фактически проект такого масштаба означал выделение из бюджета суммы столь значительной, что она одна могла создать бюджетный дефицит и без пенсионной реформы. Чтобы избежать его, премьер-министр Г.Асквит представил Адмиралтейству альтернативную схему «четыре корабля сейчас – четыре в следующем году», которая, однако, была отвергнута морским ведомством. Антигерманские настроения нашли поддержку в обществе. Популярнейшей мелодией мюзик-холлов в 1908 г. была песня с припевом: «Нам нужно все восемь, и мы не намерены ждать»²⁰⁴. В итоге расходы на

²⁰¹ Liberalism and the Coming Debacle// The Fortnightly Review. 1908. No. 496.

²⁰² Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 25 May 1908. Vol. 189. Col. 784.

²⁰³ Giffen R. Recent State Finance and Budget// The Quarterly Review. 1909. No. 420. P. 208.

²⁰⁴ Ensor R.C.K. England 1870-1914. Oxford, 1936. P. 413.

военное строительство составили не запланированные с учетом существовавшей налоговой системы 32,1 млн., а 35,1 млн., создав дополнительный дефицит в три миллиона фунтов²⁰⁵.

Консерваторы подчеркивали, что вне зависимости от того, сможет ли правительство уложиться в обещанный лимит в 6 миллионов фунтов, растраты на пенсионную реформу в сложившейся ситуации – необходимости строительства дополнительных дредноутов в гонке вооружений с Германией – в любом случае были неуместны и чрезмерны для правительства, нуждавшегося в экономии средств.

В *идейном плане* дискуссию можно свести к противоборству двух систем координат: классического либерализма XIX века, с его верой в самопомощь, воспитательную цель любой поддержки извне, и «нового либерализма» в наиболее широком понимании этого движения как нового идеала нравственности для целого поколения.

Столкновение разных идейных систем в большей степени затронуло те статьи закона, где речь шла об отказе в пенсии на основе моральных принципов. Важнейшим достижением пенсионной реформы 1908 г. был выбор в пользу государственной пенсии, впервые предоставленной как право, однако изначально круг получателей пенсий был строго ограничен как возрастным и доходным барьерами, так и рядом ограничений, отражавших викторианское понимание достоинства. Это и «тест на добропорядочность», который должен был гарантировать достойное поведение будущего пенсионера; и учет срока проживания на одном месте; и ограничения на предоставление пенсии тем, кто уже получал помощь в рамках Закона о бедных.

В соответствии с викторианскими понятиями о личной ответственности за планирование жизни закон вводил особый *тест* «на

²⁰⁵ The Economist. Budget Supplement. May 1909. Vol. LXVIII.

добропорядочность». Ядром викторианской благотворительности и помощи в рамках Закона о бедных было представление о том, что получатель любой помощи должен был быть достоин ее. С выдвижением идеи государственной пенсии этот принцип был перенесен и на оказание государственной помощи. В проектах по предоставлению совместных пенсий благотворительных организаций и администрации закона о бедных ключевым фактором предоставления пособия была именно «добропорядочность» (“good character”)²⁰⁶.

Понятие «добропорядочность», как и многие другие понятия викторианской эпохи, было ментальной конструкцией с достаточно размытым смыслом, понятное только в общем контексте идеологии самопомощи. Однако на основе анализа многочисленных свидетельств современников в нем можно выделить три основные составляющие: это достойная трудовая жизнь, порядочное поведение (т.е. отсутствие судимости и дурных привычек) и ответственное отношение к жизни в качестве создания накоплений. Все они нашли отражение в итоговом варианте реформы.

В системе социальной поддержки XIX века пожилой человек мог рассчитывать на помощь только в том случае, если он мог доказать опыт честной и трудовой жизни и подтвердить, что причиной тяжелого положения в старости было не желание избежать работы, а чрезвычайные обстоятельства. Традиция уважения к труду легла также и в основу обоснования государственных пенсий. Главным аргументом предоставления пенсии как права был труд на благо государства. Отстаивая эту точку зрения, сторонники государственной пенсии проводили параллели с пенсионерами государственной гражданской и военной службы. В то же время, следуя этой логике, отсутствие необходимого вклада в общее дело должно было лишить пожилого человека права на пенсию. Такой подход проявился в появлении в

²⁰⁶ Parochial Charities as a Means of Providing Pensions or Allowances to the Poor in Old Age in Special Reference to Local Government Act 1894. P. 8.

законе особой статьи об отказе в пенсии тем, кто демонстрировал «постоянное нежелание работать». Однако надо заметить, что на практике она не применялась²⁰⁷.

Понятие «добропорядочность» характеризовало человека в первую очередь с моральной стороны. Самым очевидным было исключение из числа пенсионеров *заклученных*. Срок давности для этой статьи был установлен на уровне 10 лет до проведения реформы. Моральные ограничения для получателей пенсии были данью классическим либеральным общественным взглядам, однако противники реформы критиковали их за недостаточно строгий характер. Г.Кокс, член либеральной фракции, не принявший идеи «нового либерализма» и проголосовавший против закона, возмущался, что «любой преступник, сумевший избежать тюрьмы в возрасте с 60 до 70 лет, мог стать «уважаемым пенсионером»²⁰⁸.

Также пенсии лишались лица, осужденные на основе *Inebriates Act 1898 г.* В соответствии с актом, после того, как полиция четыре раза фиксировала состояние алкогольного опьянения, человек заносился в специальный реестр, распространявшийся во всех местных питейных заведениях. Ограничение было связано еще и с тем, что осужденные на основе акта получали институциональную помощь (курс лечения в специальном реформатории).

Пьянство было широко распространенным явлением в викторианской Англии. Моральная сторона этого явления широко обсуждалась и при анализе работы традиционных институтов, и при разработке социального законодательства. В классической либеральной доктрине именно пьянство представлялось основной причиной бедственного положения большого числа

²⁰⁷ Later Nineteenth Century. P. 208.

²⁰⁸ Cox H. Op. cit. P. 132.

рабочих²⁰⁹, главной причиной отсутствия необходимых накоплений в старости²¹⁰. Значение, которое придавалось пьянству, было столь велико, что оно представлялось основным аргументом против государственной пенсии: пенсионеры просто «потратят все деньги на выпивку в день получения пособия»²¹¹. Это мнение было очень широко представлено на страницах прессы²¹².

Возможно, наиболее консервативным пунктом проекта был *отказ в пенсиях получателям помощи в рамках Закона о бедных*. В этом пункте нашла свое максимальное воплощение логика идеологии самопомощи – вера в то, что обращение за помощью свидетельствовало о недостойном характере.

Выделение всех получателей помощи Закона о бедных в отдельную категорию было типичным аргументом оппозиции реформы. Главной целью было разграничение двух систем. Если невозможно было избежать введение государственной пенсионной системы, возможно было ограничить пределы ее роста компетенцией уже существующей системы. Постепенно движение за Закон о бедных как единственную систему социальной поддержки сменилось движением за то, чтобы вновь введенные пенсии не уменьшили ее влияние.

Распространенным аргументом оппозиции было утверждение, что большинство обращений по Закону о бедных приходилось на стариков, которые по самому своему положению (болезни, инвалидности, отсутствию родственников) могли получать помощь только в работных домах. В таком случае государственная пенсия не могла стать альтернативой институциональной помощи этим группам²¹³. Стремление оградить полномочия администрации Закона о бедных от создаваемой пенсионной

²⁰⁹ См. например: Crackanthorne M. Eugenics as a Social Force// The Nineteenth Century and After. 1908. № 376. P. 968.

²¹⁰ Hutchinson G.J. Can the Working Classes Save? P. 293.

²¹¹ Sutherland W. Op. cit. P. 83.

²¹² The Manchester Guardian. 3 April 1908. P.3.

²¹³ Loch Ch.S.Op. cit. P. 11, 16.

администрации выразилось также в том, что оппозиция предлагала отложить проведение реформы до окончания работы Комиссии по Закону о бедных²¹⁴.

Надо заметить, что правительство Г.Асквита сделало все возможное, чтобы максимально смягчить это ограничение, не соответствовавшее тем принципам, на основе которых строилась реформа. На стадии обсуждения билля в правительственном комитете было отмечено, что далеко не всегда обращение за помощью свидетельствовало о безответственном отношении к жизни. Более того, принцип исключения этой группы из числа пенсионеров был логически неверным: ведь положение стариков уже было рассмотрено при обращении к администрации закона, а это значит, что соответствующий отбор уже был произведен. Если следовать этой ложной логике, получалось, что «добропорядочные» старики-получатели помощи лишались пенсии, а их менее уважаемые соседи, в свое время получившие отказ в помощи по Закону о бедных, пенсию получали²¹⁵.

Первоначальный проект комиссии Чаплина исключал из числа пенсионеров всех, кто обращался за помощью в последние 20 лет перед началом реформы. В окончательном проекте этот пункт был значительно смягчен: пенсию не могли получить лишь те, кто получал помощь с начала 1908 г. до момента начала выдачи пенсий²¹⁶. Ограничение также не распространялось на получателей медицинской помощи как в рабочих домах, так и вне их; тех, чьи родственники получали помощь в психиатрических клиниках; тех, кто из-за предоставленной помощи не лишился политических прав²¹⁷.

Если лейбористы подчеркивали недостаточность либеральных мер, консерваторы, напротив, говорили об их избыточности. Идейной основой

²¹⁴ Parliamentary Debates. Fourth series. House of Commons. 09 July 1908. Vol. 192. Cols. 114-115.

²¹⁵ Discussion in Committee on Old Age Pensions. 29.06.

²¹⁶ The Economist. May 16, 1908. № 3,377. P. 1029.

²¹⁷ Hansard. Old Age Pensions Bill as Amended in Committee and on Recomittal. 6 July 1908// Series: Bills. Vol. IV. P. 1001.

реформы, построенной целиком на государственном финансировании, было признание невозможности собрать необходимые взносы рабочих. Консервативная партия единодушно выступила с критикой полностью государственной пенсии, призвав сэкономить часть бюджетных средств за счет привлечения участия самих пенсионеров. Она попыталась пересмотреть укрепившееся в обществе мнение о нереализуемости такой схемы. О. Чемберлен решился оспорить мнение отца, который в свое время сам признавал это положение в обсуждении пенсионных проектов в 1890-х гг.: «я вполне согласен с уважаемым господином, я даже полностью с ним согласен, однако с того момента произошли значительные изменения в вопросе пенсий, и схема с использованием страховых взносов самих рабочих кажется более реальной сегодня»²¹⁸.

Консервативная критика была смягчена очень теплым приемом реформ в широких слоях общества, в особенности среди первых получателей пенсии. Почтовые отделения открылись для подачи заявок на получение пенсии 24 сентября 1908 г. По свидетельству журналистов, «обращения были ранними и многочисленными» и «жаждущие пенсионеры были на почте задолго до открытия». Администрация реформы провела специальные консультации с клерками почтовых отделений, чтобы они были максимально дружелюбны с пожилыми людьми, разъяснили им все пункты анкеты и в случае необходимости помогли собрать недостающую информацию (по возможности – выяснить дату рождения и т.д.). Несмотря на заверения оппозиции о бессмысленности столь маленьких пенсий и отсутствия необходимости в них из-за достаточной помощи от традиционных институтов, жизнь показала, что многие пенсионеры восприняли пенсии как жизненную необходимость. Показателен случай в городке Тодморден, когда разочарованный пенсионер, узнав, что сама выдача пенсии начнется только с

²¹⁸ The Manchester Guardian. P. 8.

января, сказал журналистам, что может и не дотянуть оставшиеся несколько месяцев²¹⁹.

Историческое значение пенсионной реформы 1908 г. заключалось не только в ее влиянии на положение пожилых людей. Она стала первым серьезным шагом в череде социальных реформ 1908-1911 гг., став примером реального воплощения в жизни принципов, которые так бурно обсуждались сторонниками и противниками «ответственного государства». Тем самым пенсионная реформа дала импульс развитию дальнейшего законодательства в социальной сфере, которое создавалось уже не на основе теоретической разработки социальных вопросов, а на основе реального опыта ее администрации и финансирования.

²¹⁹ Old Age Pensions// The Manchester Guardian. 25 September 1908. P. 9.

§3. Рабочее законодательство либерального правительства 1908-1911 гг. в оценках современников

В отличие от пенсионного вопроса, который имел долгую предысторию обсуждения и разработки в рядах либеральной партии, рабочий вопрос до проведения реформ 1908-1911 гг. привлекал незначительное внимание либералов. Как уже говорилось выше, кабинет Г. Кемпбелл-Баннермана, предшественника Г.Асквита на посту премьер-министра, мало отличался от либерального правительства классического образца, в котором преобладали традиционные направления партийной политики.

Возникает закономерный вопрос о факторах «выдвижения» социальной тематики на первый план в партийной политике. Среди основных можно назвать влияние нового либерализма на настроения внутри самой партии, давление рабочего движения в целом и в частности лейбористской фракции и влияние ярких фигур либеральной партии – Д.Ллойд Джорджа и У.Черчилля. Будучи органически связанными с эпохой, ее чаяниями и убеждениями, они оба привнесли в либеральную политику личные взгляды, оригинальное понимание насущных проблем и способов их решения.

Большую роль в привлечении общественного внимания к социальным вопросам сыграло влияние молодой лейбористской партии. Выступив с

радикальной программой национализации промышленности, в сфере реальной политики, которую ей предстояло освоить, лейбористская партия оказывала давление на либералов в двух основных направлениях: рабочем законодательстве и защите детей.

В сфере рабочего законодательства на момент начала курса либеральных реформ главными пунктами программы лейбористов были государственные пенсии для пожилых людей старше 60 лет, а также пенсии для вдов, сирот; пособия для рабочих в случае болезни или травмы; в борьбе с безработицей – организация общественных работ с оплатой не ниже профсоюзного уровня; 8-часовой рабочий день для горняков²²⁰.

В условиях бездействия правительства в 1906-1907 гг. НРП, СДФ и профсоюзное движение как основные организации, представлявшие интересы рабочих в конце XIX – начале XX в., могли использовать различные инструменты давления на правительство: формирование общественного мнения в пользу реформ с использованием радикальной печати; создание местных комитетов для агитации среди рабочих; наконец, антиправительственные выступления и акции протеста.

В 1906 г. совместные усилия лейбористских и либеральных депутатов привели к выделению из бюджета дополнительных двухсот тысяч фунтов на финансирование программ в рамках Акта о безработных рабочих 1905 г.²²¹. Были внесены поправки в Акт о компенсации рабочим. Он охватил еще 6 миллионов человек. Был продлен срок выплаты пособия с одной до двух недель. Впервые профессиональные заболевания были признаны случаем для выплат²²².

В 1906 г. Акт о промышленных конфликтах был принят в альтернативной редакции, предложенной радикально настроенными лейбористскими и либеральными депутатами и лишившей предпринимателей

²²⁰ The Report of the Eighth Annual Conference of the Labour Party. London, 1908. P. 1-50.

²²¹ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 19 July 1906. Vol. 156, Cols. 428-429.

²²² Hunt E.H. British Labour History. 1815-1914. Atlantic Highlands, New Jersey, 1981. P. 317.

права требовать от тред-юнионов компенсации потерь из-за стачек²²³. Фактически акт был пересмотром дела о Таффской долине 1901 г., ставшей прецедентом в обложении штрафом профсоюза железнодорожников за потери компании во время стачки.

Уже в интересующий нас период 1908-1911 гг. крупным успехом лейбористской партии стало принятие Акта о восьмичасовом рабочем дне в горнодобывающей промышленности. Ему предшествовала долгая предыстория. Первый билль был внесен в парламент еще в начале 1890-х гг.²²⁴ и с тех пор стал предметом длительной дискуссии.

Одним из аргументов в защиту билля было его оправдание как меры по борьбе с безработицей. Идея равномерного распределения трудовых часов между всеми рабочими отрасли была популярна в левом лагере. Таким образом предлагалось задействовать большее число людей в производстве за счет сокращения часов работы. Этот принцип был сформулирован следующим образом: «чем меньше делает один – тем больше остается другим»²²⁵.

Оппозиция оспаривала лейбористское утверждение о том, что акт будет способствовать защите здоровья горняков²²⁶. Более того, выступая с критикой реформы, консерваторы отмечали возрастание числа травм в результате более интенсивной работы²²⁷. Теоретическим контраргументом оппозиции было нарушение этой регулирующей мерой основ рыночной экономики²²⁸.

Еще одним крупным успехом лейбористов были *меры по защите детей*. Образовательный вопрос, с его традициями религиозных противоречий, был далек от практических разработок лейбористов. Более

²²³ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 09 November 1906. Vol. 164. Col. 856-916.

²²⁴ Ibid. Third Series. 23 March 1891. Vol. 351. Cols. 1675-1676.

²²⁵ Еще одной стороной теории была заложенная в ней поддержка протекционизма: «чем меньше товаров ввозится – тем больше работы остается для британских рабочих» (Lees Smith H.B. A Review. The Labored Day. Protection and Free Trade from the Workman's Point of View, by Maltman Barrie A. // The Economic Journal. Vol. 15. No. 95. September 1905. P. 407.).

²²⁶ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 6 July 1908. Vol. 191. Col. 1263.

²²⁷ Ibid. Col. 1267.

²²⁸ Ibidem.

активно партия проявила себя именно в выдвижении и поддержке инициатив по защите детей, оказав давление на либеральное правительство в этой сфере.

Положение детей было одной из центральных тем всех дискуссий по социальным вопросам. С конца 1880-х гг. образовательный вопрос был тесно связан с вопросом общего состояния детей. По словам одного из медицинских инспекторов, «образование не сможет решить все проблемы... каждому маленькому англичанину надо сначала обрести хороший дом, еду, одежду и лишь потом – образование»²²⁹.

Вопрос о здоровье детей был составной частью широкого обсуждения «национальной эффективности», которая в новое время стала трактоваться именно с точки зрения здоровья людей, а не обороноспособности или экономических показателей страны. Наблюдение за здоровьем детей началось после введения всеобщего начального образования Актом Форстера 1870 г. Только тогда, когда все бедные дети были собраны на школьных скамьях, стало возможным оценить многочисленные проблемы со здоровьем и ужасные санитарные условия их жизни. Инспекции показали, что бедные ребята отличались от своих более богатых сверстников не только состоянием здоровья, но и значительно отставали в весе и росте²³⁰.

Как и в других случаях, первые наблюдения оказались столь шокирующими, что поставили вопрос о систематическом наблюдении за здоровьем детей. Акт об общественном здоровье 1875 г. вводил пост медицинского инспектора в каждом административном округе. Инспектор отвечал за широкий круг вопросов, и здоровье детей было лишь одним из них. Однако именно медицинские инспекторы в викторианском обществе стали одними из «открывателей» проблемы детей во всем ее масштабе. 1890-е гг. стали временем многочисленных локальных инициатив по организации медицинских осмотров, школьного питания и ванн для детей. Как и в случае

²²⁹ Цит. по: Hurt J.S. Op. cit..P. 103.

²³⁰ Medical Inspections for the Medical Act 1907// Hay J.R. Op. cit. P. 58.

с другими движениями, постепенно становился очевиден ограниченный характер частного действия.

С конца 1890-х гг. вопрос об уходе за детьми поднимался на каждой конференции НРП. Лейбористские инициативы по защите детей были связаны с концепцией крепкой рабочей семьи²³¹. Самым радикальным предложением в этой области была программа СДФ «государственного содержания» детей. Хотя лейбористы открыто критиковали ее за сложность в реализации, все противники государственного финансирования реформ использовали концепцию как удобный ярлык в отношении всех лейбористских инициатив по защите детей²³².

Под давлением лейбористов были приняты три крупные меры по защите детей. В 1906 г. Акт об образовании (предоставлении питания) дал местным властям право организовывать питание для детей. Главным достижением Акта об образовании (организационных началах) 1907 г. стало введение регулярных медицинских осмотров в школах. Так называемый «Детский акт» 1908 г. обеспечил различные меры по защите детей. Была запрещена продажа сигарет и алкоголя детям. Впервые учреждались ювенальные суды для подростков и ограничивалось тюремное заключение для детей младше 14 лет.

Самые радикальные члены левого лагеря, особенно из рядов СДФ, критиковали акты за рекомендательный характер и плату, которые родители должны были платить за завтраки и осмотры²³³. В 1909 г. лейбористская партия выступила с биллем об обязательном характере питания для детей, однако он не был принят.

Не все лейбористские инициативы увенчались успехом. В сфере борьбы с безработицей партия отстаивала принцип «права на труд или поддержку» (“the right for work or maintenance”). В общественную дискуссию

²³¹ MacDonald J. R. *Socialism and Society*. London, 1905. P. 128.

²³² Hoare H.W. *The Impotence of Socialism// The Nineteenth Century and After*. No. 363. February 1908. P. 193. Более подробно о том, как лейбористские идеи по защите детей искажались в консервативной риторике, можно прочитать в §1 Главы 2.

²³³ Stewart J. Ramsay MacDonald, the Labour Party, and Child Welfare, 1900-1914// *Twentieth Century British History*. 1993. Vol. 4. No. 2. P. 113. Op. cit. P. 120.

конца века эта концепция была введена трудом одного из членов партии Г.Расселла Смарта²³⁴.

Пик лейбористской борьбы за «право на труд» пришелся на период 1905-1908 гг., время отсутствия активной государственной политики в этой сфере. С момента принятия Акта о безработных рабочих 1905 г. правительство Кемпбелла-Баннермана никогда всерьез не рассматривало вопрос о безработице. Главной целью прорабочих сил в этот период было давление на правительство с целью выделения дополнительных грантов на организацию общественных работ и наиболее полное выражение политики «права на труд» - одноименный билль, выдвинутый лейбористами в 1907 г.²³⁵.

Билль был внесен на рассмотрение палаты общин 9 июля 1907 г. Для его продвижения лейбористская партия направила специальные циркуляры всем местным организациям партии с целью провести кампанию в поддержку реформы и провела крупные собрания в Лондоне и провинции²³⁶. Результатом стало значительное внимание прессы ко второму чтению закона. Тем не менее, принят он не был.

В 1909 г. были созданы торговые палаты (trade boards). Идея создания торговых палат для регулирования зарплат в неквалифицированных, малооплачиваемых отраслях была популяризирована усилиями радикальных сторонников социальных реформ - С. и Б. Веббами, Дж. Гобсоном. Они выступили с идеей минимальной зарплаты, которая должна была быть зафиксирована законодательно. Создание торговых палат представляло собой решение намного более умеренное. Сама идея была взята из австралийского опыта (по образцу палат, созданных в провинции Виктория в 1896 г.) и популяризирована в Великобритании сэром Чарльзом Дилком²³⁷. Палаты формировались за счет представителей рабочих и работодателей для

²³⁴ Smart H.R. The Right to Work. London, 1895.

²³⁵ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 19 July 1906. Vol. 156. Cols. 428-429.

²³⁶ Kenneth D. Brown. The Labour Party and the Unemployment Question, 1906-1910// The Historical Journal. 1971 Vol. 14. No. 3. P. 606.

²³⁷ Blackburn S. Ideology and Social Policy: the Origins of the Trades Board Act// The Historical Journal. 1991. Vol.34. No. 1. P. 47.

обсуждения минимальной заработной платы для каждой конкретной отрасли. Значительным недостатком реформы был тот факт, что соблюдение этой нормы было необязательно по отношению к самым уязвимым работникам отрасли: женщинам, пожилым и недееспособным людям. Кроме того, из всех областей неквалифицированного труда палаты были созданы только в четырех (портняжное дело, плетение кружев, изготовление цепей и бумажных коробок)²³⁸, и для их дальнейшего распространения на другие отрасли требовался особый парламентский акт²³⁹.

В целом результатом действий лейбористов в 1906-1908 гг. стало принятие многих важных решений в интересах рабочих. Однако они имеют и косвенное следствие. Именно систематическое давление рабочего движения заставило самих либералов перейти к активной фазе социального законодательства. Такой переход в наибольшей мере ощутим в сфере борьбы с безработицей, где лейбористская модель «права на труд» была отвергнута в пользу политики национального страхования.

Крупнейшее достижение либералов - создание системы страхования по болезни и безработице - было инициировано и разработано силами либеральной партии на основе проектов, далеких от позиций лейбористов. Именно эти меры, ставшие результатом «зрелого этапа» политики либеральных правительств, составили его основное наследие.

Акт о национальном страховании 1911 г.²⁴⁰ – самая крупная мера рабочего законодательства либералов 1908-1911 гг. - состоит из двух частей, каждая из которых имеет отдельную историю и обязана своим появлением одному из двух гениев британской политики первой половины века – Д. Ллойд Джорджу и У. Черчиллю.

Первым публичным объявлением программы создания системы национального страхования стала речь Ллойд Джорджа в Суонси 1 октября

²³⁸ Seaman L.C.B. Post-Victorian Britain. 1902-1951. London, 1966. P. 28.

²³⁹ Blackburn S. Op. cit. P. 57.

²⁴⁰ The National Insurance Act 1911// <http://www.sochealth.co.uk/history/NIA1911.htm> (электронный ресурс; дата просмотра 8.09.2013).

1908 г.²⁴¹. Она носила программный характер и обозначила широкий спектр вопросов, который составлял основу «нового либерализма». Из конкретных мер государственного страхования в ней были упомянуты страхование по болезни, безработице, страховые выплаты вдовам и сиротам. В дальнейшем две части имели долгую историю независимой друг от друга разработки и были объединены в рамках одного билля только в марте 1911 г.

На пути к единому Биллю о национальном страховании две его части проделали совершенно разный путь. Идея *страхования здоровья* активно разрабатывалась Ллойд Джорджем уже в ходе подготовки пенсионной реформы 1908 г. Введение пенсий для облегчения положения пожилых людей и проект страхования здоровья имели общий исток в социальной программе нового либерализма, и в ходе разработки пенсионной системы правительство ориентировалось и на дальнейшее распространение социальной поддержки государства на иные группы рабочих.

Вопросу безработицы правительство Г.Кемпбелла-Баннермана уделяло незначительное внимание. Переход государственной политики в этой сфере на новую стадию был связан с вступлением Г.Асквита на пост премьер-министра и назначением У.Черчилля на должность министра торговли. Правительственный проект по борьбе с безработицей, включивший в себя две основные меры – создание бирж труда в 1909 г. и системы национального страхования безработицы в 1911 г., разрабатывался на основе анализа популярных идей времени – лейбористской идеи «права на труд» и идеи «рациональной организации рынка», получившей наиболее полное развитие в трудах экономиста У.Г.Бевериджа.

В то же время две системы страхования, затронувшие совершенно разные сферы – безработицу и медицину – имели общий исток в «новом либерализме» и новой ответственной роли, которую он отводил государству в регулировании общественной жизни. Предыстория обеих реформ включает в себя пересмотр традиционного для идеологии self-help представления о

²⁴¹ The Times. 2 October 1908.

том, что организация жизни отдельного человека полностью находится в сфере его ответственности за свое здоровье, планирование труда и отдыха, трудоустройство²⁴².

Большую роль в разработке государственного проекта медицинского страхования сыграл опыт, накопленный Ллойд Джорджем в ходе организации пенсионной системы. После сложностей финансирования реформы проект медицинской помощи изначально задумывался как страховая система с государственным участием, а не система государственных пособий. Использование страхового принципа применительно к рабочим не подразумевало тех сложностей, которые возникали в организации пенсионной системы на страховой основе: временного разрыва между первыми взносами и выдачей первых пенсий, исключения из системы страхования бедных рабочих и т.д.

Детали будущей системы долго держались в тайне. Ее очертания – вдохновленные удачей пенсий и немецким опытом – медленно и кропотливо определялись в долгом противостоянии с заинтересованными группами: в продвижении проекта медицинского страхования правительству пришлось столкнуться не только с парламентской и рабочей оппозицией, но и с интересами влиятельных институтов самопомощи, уже осуществлявших аналогичные функции в условиях отсутствия государственной системы. Речь идет о кассах взаимопомощи и организациях, осуществлявших промышленное страхование рабочих (Industrial Insurance).

Традиции обществ взаимопомощи восходят к 1680-м гг. и были принесены в Англию бежавшими от гонений гугенотами. Общества заняли важное место в структуре социальных институтов к концу XVIII века, когда они приобрели легальный статус (Акт 1793 г.) и те функции, которые в общих чертах сохранили вплоть до реформ 1908-1911 гг. В условиях, когда государственная система Закона о бедных сосредотачивала свои усилия

²⁴² Подробнее идеи, лежавшие в основе системы национального страхования, будут рассмотрены в §1 Второй главы, посвященном идеологии нового либерализма в целом.

исключительно на слабых слоях населения, общества взаимопомощи были единственной формой реальной поддержки взрослых дееспособных рабочих в наиболее сложных ситуациях, связанных с социальными рисками – болезни, безработицы, поддержки семьи в случае потери кормильца.

Надо признать, что под единым названием и принципом – фонд совместного страхования - скрывались организации разного масштаба и характера («обычные», медицинские общества, клубы рабочих, организации при магазинах и т.д.)²⁴³. Всего накануне создания государственной страховой системы они представляли собой разветвленную сеть различных организаций и охватывали около 9 миллионов человек²⁴⁴.

Этап разработки медицинской части билля затянулся на долгие три года во многом из-за активного протеста обществ, стремившихся сохранить монополию в вопросе страхования рабочих. Кассы взаимопомощи вновь проявили озабоченность предложенными государством мерами. В случае с пенсиями по возрасту их интересы были задеты лишь частично. В случае со страхованием рабочих позиция касс взаимопомощи оказывалась намного более уязвимой: именно зрелые рабочие составляли основной контингент их членов.

Первые реальные очертания системы страхования здоровья стали появляться у Ллойд Джорджа уже в процессе работы над пенсионной реформой, а первые шаги были предприняты сразу после принятия билля о пенсиях в июле 1908 г. Именно тогда министр финансов провел консультации с парламентскими представителями Национальной конференции касс взаимопомощи У.Г.Банном и У.Марлоу. Краткой беседы о проекте оказалось достаточно для того, чтобы вызвать их обеспокоенность²⁴⁵.

В течение осени 1908 г. Ллойд Джордж провел пять консультаций с представителями Национальной конференции касс взаимопомощи, в

²⁴³ Report of the Chief Registrar of Friendly Societies for 1909// The British Medical Journal. 7 January 1911. Vol. 1. No. 2610. P. 31-32.

²⁴⁴ Грин Д.Дж. Ук. соч. С. 59.

²⁴⁵ Gilbert B.B. David Lloyd George: a Political Life. P. 356.

результате которых был разработан первый план реформы, во многом соответствовавший именно их интересам.

Кассы взаимопомощи получили статус единственного типа страхового общества для реализации программы государственного страхования. Их численность должна была значительно возрасти за счет того, что для регистрации в государственной системе страхования рабочие должны были официально оформиться как члены касс взаимопомощи.

В таком виде проект максимально отвечал интересам касс. Государственная система страхования становилась не альтернативой, а лишь дополнением к их работе. Те рабочие, которые уже являлись членами касс, могли продолжить свое участие и не присоединяться к государственной схеме. В дополнение к ним, по расчетам экспертов, в результате осуществления проекта 6 миллионов рабочих, не зарегистрированных в частных страховых обществах, должны были стать членами государственной программы страхования. При этом агентами программы оставались все те же кассы²⁴⁶.

В декабре 1908 г. проект был передан на рассмотрение и оценку актуарных обществ. Эта фаза его разработки продолжалась до марта 1910 г. До этого момента проект реформы не претерпел значительных изменений: на протяжении 1910 г. сам Ллойд Джордж был больше занят «народным бюджетом».

После возвращения к работе над проектом его создателям пришлось неожиданно столкнуться с интересами еще одного крупного и влиятельного типа страховых обществ – обществ промышленного страхования. Изначально ни сам Ллойд Джордж, ни другие разработчики проекта не ожидали оппозиции со стороны промышленного страхования. Основным профилем обществ было страхование смерти, прямо не затронутое в государственном проекте. На первом этапе разработки реформы, когда речь еще не шла о реальной перспективе ее законодательного оформления, промышленное

²⁴⁶ Ibid. P. 416.

страхование не принимало участия в консультациях с правительством и не проявляло особого интереса к проекту.

Потенциальная угроза реформе со стороны обществ стала ощутимой летом 1910 г., когда разработка проекта после его одобрения актуариями перешла на новый уровень. Перед планированием краткого обзора бюджета в палате общин Ллойд Джордж провел встречу с представителями отрасли, показавшую резко негативную позицию страховых агентов в отношении части проекта, связанной со страховыми выплатами для вдов и детей. По мнению агентов, они могли составить серьезную альтернативу страхованию смерти²⁴⁷. В итоге в своей краткой речи министр финансов не упомянул ни те ни другие выплаты²⁴⁸.

Ллойд Джордж был хорошо знаком с миром обществ взаимопомощи еще со времен пенсионной реформы. Фактически первый этап разработки страхового проекта был путем по проторенной дороге. Организационные принципы промышленного страхования в отличие от касс взаимопомощи имели ряд принципиальных отличий, и их протест принимал формы, не знакомые разработчикам реформы. Влияние обществ определялось их мощным капиталом. Кроме руководства компаний влиятельную группу представляли также агенты компании. Страхование осуществлялось путем личных еженедельных визитов агента в рабочие семьи, что давало им тесную связь с рабочими²⁴⁹.

Сложно определить границу, когда оппозиция обществ стала очевидно непреодолимым препятствием для дальнейшего продвижения проекта. В начале декабря Ллойд Джордж написал письмо, в котором уверил общества в том, что схема не будет содержать «похоронных выплат или каких-либо других пособий, выплачиваемых сразу после смерти кормильца», однако этих уверений оказалось недостаточно. Под угрозой оказалась важнейшая

²⁴⁷ Alborn T. Senses of Belonging: The Politics of Working-Class Insurance in Britain, 1880–1914// The Journal of Modern History, Vol. 73, No. 3. P. 564-565.

²⁴⁸ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. Vol. 18. Cols 1141-1442.

²⁴⁹ Alborn T. Quill-Driving: British Life-insurance Clerks and Occupational Mobility, 1800–1914// Business History Review. March 2008. Vol. 82. P. 31-58.

часть проекта – страховка для вдов. Поиску компромиссного решения была посвящена конференция представителей правительства и обществ промышленного страхования 12 января 1911 г. Новым требованием обществ, коренным образом изменившим суть проекта, было желание принять полноценное участие в организации системы страхования здоровья наравне с кассами взаимопомощи²⁵⁰.

Новое положение промышленного страхования в рамках проекта привело к нарушению хрупкого мира с кассами взаимопомощи. Участие промышленного страхования в государственной схеме и ее значительное видоизменение в интересах этого типа организаций нарушало уже оговоренные прежде интересы касс. Они теряли монопольное право на организацию государственной системы страхования. Отказ от пособий для вдов подтолкнул Ллойд Джорджа к увеличению пособий по болезни вдвое с 5 до 10 шиллингов в неделю, что нарушило баланс сил между государственной системой страхования и кассами взаимопомощи, вновь оказавшимися в уязвимом положении²⁵¹. Чтобы вновь «купить» их поддержку, Ллойд Джордж был вынужден пообещать кассам масштабную государственную субсидию как компенсацию за ущемление их интересов в новом проекте²⁵².

Пытаясь балансировать между интересами обеих организаций и сохраняя надежду на возвращение в проект страховки вдов и детей, Ллойд Джордж пытался создать партийную коалицию с юнионистской партией. Именно к этому времени относится также идея объединить страхование по болезни и безработице в единый билль, чтобы поднять популярность одной меры за счет другой.

Длительная борьба с организациями самопомощи важна в нескольких отношениях. Во-первых, эти влиятельные организации в ходе оппозиции государственному проекту смогли значительно изменить его

²⁵⁰ Alborn T. Senses of Belonging: The Politics of Working-Class Insurance in Britain, 1880–1914// The Journal of Modern History, Vol. 73, No. 3. P. 564-565.

²⁵¹ West W.A. Op.cit. P. 566.

²⁵² Gilbert B.B. David Lloyd George: a Political Life. P. 432.

первоначальный вид. Используя рычаги давления на правительство – влияние на рабочие настроения через систему местных агентов, антиправительственные собрания и статьи²⁵³ – общества смогли значительно изменить проект в свою пользу. Под давлением промышленного страхования пункт об участии вдов и сирот был окончательно удален из проекта. Кассы взаимопомощи добились получения государственного гранта.

Следствием компромиссов в отношении разных видов обществ, в итоге принявших участие в государственной схеме, стали многие ее недочеты. Многие из них были отмечены уже в оценках самих современников. Реформу критиковали в первую очередь за «сложность» в организации системы комитетов на местах и излишнюю дороговизну. Консерватор Уорзингтон-Эванс признал, что схема будет стоить настолько огромных денег, что будет нереализуема на практике²⁵⁴.

Не остался незамеченным и ход Ллойд Джорджа в отношении объединения двух программ страхования в единую меру (при очевидном различии в организации систем в двух случаях): о логичности разделения билля на две части для последовательного их рассмотрения в парламенте говорила консервативная оппозиция²⁵⁵.

Наконец, что гораздо важнее, сопротивление, которое организации рабочей самопомощи оказали проекту, отражало созданный реформами глубинный конфликт между традиционным укладом в организации социальной поддержки в обществе и вновь возникшей государственной системой страхования. Оппозиция обществ показала, что значительная часть современников реформ не была готова принять провозглашенный курс перевода всей страховой системы на государственные рельсы. В поддержку обществ на политической арене выступила консервативная партия. Вслед за самими организациями самопомощи она выступила с идеей защиты

²⁵³ The Manchester Guardian. 26 May 1911. P. 8.

²⁵⁴ Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. 4 May 1911. Vol. 25. Col. 670.

²⁵⁵ Ibid. 4 May 1911. Vol. 25. Col. 646.

традиционного уклада от вторжения государства. В ходе конфликта по поводу отдельных статей билля партия занимала сторону обществ, отстаивая их позицию при обсуждении проекта в парламенте: депутаты нередко ссылались на письма с жалобами, которые они получают от страховых агентов обществ²⁵⁶. Лидер оппозиции А.Бальфур признал ущемление прав обществ главным недостатком правительственного проекта²⁵⁷.

Консервативная риторика строилась на основе идеи о том, что с передачей функций социальной защиты государству разрушается традиционная структура общества, построенная на многовековых традициях самопомощи и личной инициативы. Депутат консервативной партии Уорзингтон-Эванс назвал кассы взаимопомощи «великим наследием» британской истории²⁵⁸. По словам исследователя континентального опыта борьбы с безработицей И.Г.Гиббона, главным воплощением прогресса применительно к рабочему классу можно назвать именно «развитие привычек самопомощи»²⁵⁹.

На протяжении XIX века экономическое значение обществ было дополнено также и культурным «врастанием» в жизнь рабочих, в традиционный круг их жизни. Собрания большинства обществ, как правило, проходили в местных пабах и выходили за рамки обычных деловых встреч, становились частью привычного уклада жизни²⁶⁰.

Значение обществ в рабочей культуре было особенно ощутимым в отношении крупнейших из них. Исторически, еще со времен своего происхождения как тайных обществ, они использовали в делопроизводстве много символических элементов. Сами названия крупнейших касс взаимопомощи создавали вокруг них атмосферу тайны и были призваны

²⁵⁶ Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. 25 May 1911. Vol. 26. Col. 475.

²⁵⁷ The Observer. 22 October 1911. P. 11-12.

²⁵⁸ Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. 4 May 1911. Vol. 25. Col. 670.

²⁵⁹ Gibbon I.G. Compulsory Insurance against Unemployment// The Economic Journal, vol.20, No. 78, 1910. P. 173.

²⁶⁰ Gorsky M. The Growth and Distribution of English Friendly Societies in the Early Nineteenth Century// The Economic History Review. New Series. August 1998. Vol. 51. No. 3. P. 507.

вызывать ассоциации с далекой историей: это Манчестерский союз подмастерьев (Manchester Unity of Oddfellows) и Древний орден лесничих (Ancient Order of Foresters) . Для вступления в общество участники нередко помимо заключения делового контракта должны были произнести символические слова преданности идеям общества²⁶¹.

На втором чтении законопроекта о национальном страховании консерватор Г.Форстер призвал следить, чтобы никакие меры, связанные с биллем, «не повредили» «эти великие организации самопомощи»²⁶². Его однопартиец Клод Лазер таким образом сформулировал «главный вопрос» консерваторов в отношении социальной реформы в рабочей сфере: «развивает ли она привычки самопомощи... или напротив разрушают привычку к ответственной жизни, отучают от бережливости и подрывают независимость?»²⁶³.

На этапе предоставления проекта кабинету впервые была детально проработана его часть, связанная с *организацией медицинской помощи*. Медицинские работники стали еще одной группой, выступившей с активным протестом против реформы и потребовавшей нового пересмотра государственного проекта.

Организация врачебной помощи стала еще одной сферой, мало знакомой разработчикам проекта. Практика касс взаимопомощи включала в себя контракты с докторами на основе фиксированной оплаты за годовое наблюдение за больным. В проекте был предусмотрено заключение аналогичных договоров в рамках государственной схемы. Претензии медицинской профессии к проекту заключались в необходимости работы по договору с кассами взаимопомощи и низкая оплата труда врачей²⁶⁴.

²⁶¹ Грин Д.Дж. Ук. соч. С. 65.

²⁶² Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. 09 May 1911. Vol. 26. Col. 289.

²⁶³ Ibid. 4 May 1911. Vol. 25. Col. 709.

²⁶⁴ The Manchester Guardian. 27 July 1911. P. 7.

Практика работы по договору с кассами взаимопомощи не была популярна среди врачей, тем более неприемлемым для них стало предложение расширить эту практику и взять ее под государственный контроль. Еще одним камнем преткновения стал уровень оплаты работы врачей. В среднем по стране контракт с кассой взаимопомощи предполагал оплату в размере от 2 шиллингов 6 пенсов до 6 шиллингов в год за каждого осмотренного пациента. Представляя проект в кабинете, Ллойд Джордж остановился на среднем уровне – 4 шиллинга. Чтобы завоевать расположение врачей, он предложил вычесть из этой суммы расходы на лекарства, что не было предусмотрено к практике касс. Однако и эта уступка не смягчила позицию врачей²⁶⁵.

В случае с протестами медицинских работников консервативная оппозиция поддержала их идею о том, что предусмотренные правила предоставления медицинской помощи не исключают злоупотреблений. Были высказаны опасения, что рабочие будут специально «симулировать» болезни, чтобы получить пособие²⁶⁶.

В результате давления обществ медицинская часть правительственного проекта претерпела значительные изменения. Итоговый проект создания местных комитетов страхования был результатом компромисса между интересами промышленного страхования и медицинских работников. Промышленное страхование, представляя один из ключевых типов страховых обществ в рамках схемы, в то же время передало право организации медицинской помощи - процесса, совершенно чуждого их деятельности - специально созданным местным государственным комитетам (insurance committees). Взамен была поддержана идея передачи обществам функций местных комитетов по управлению делами вкладчиков, которые

²⁶⁵ West A.W. The National Insurance Bill// The Nineteenth Century. October 1911. No. 429. P. 566-569.

Уэст А.Уильям – в 1911 г. на момент проведения реформы занимал должность председателя Госпиталя св.Георга, Ассоциации госпиталей Великобритании.

²⁶⁶ The British Medical Association. State and Health . P. 7.

были предусмотрены в первоначальной схеме. Врачи в свою очередь стремились добиться максимально независимого положения в комитетах²⁶⁷.

С протестами выступила еще одна заинтересованная группа – домашние слуги, которые продолжали получать жалование даже во время болезни. Позиция государства сводилась к тому, что включение этой категории в систему национального страхования представляла собой принцип универсальной защиты их интересов. Ллойд Джордж допускал перечисление выплат, если во время болезни слуги находятся на попечении хозяев, на счет для обеспечения государственной пенсии с 65, а не с 70 лет²⁶⁸. Сопrotивление этой группы достигло своего максимума в кампании по уничтожению марок для страхования²⁶⁹.

В объединенном виде проект реформы был представлен в кабинете 30 марта 1911 г. Рассмотрим основные положения его первой части, страхования здоровья.

Медицинская часть билля охватила рабочих в возрасте от 16 до 65 лет с годовым доходом ниже 160 фунтов в год (что соответствовала нижнему порогу налогообложения годового дохода). Страховые взносы оплачивались тремя сторонами. Этот принцип получил название «семи девярых»: именно такую долю должны были взять на себя сами рабочие и работодатели. В случае со страхованием по болезни – сумму в 4 пенса вносил сам рабочий, 3 пенса составлял взнос работодателя и 2 предоставляло государство. В случае болезни рабочий получал пособие в десять шиллингов в неделю в течение первых тринадцати недель и в 5 шиллингов – в последующие тринадцать.

Протесты заинтересованных групп не приняли форму массового движения (как это случилось с «народным бюджетом» 1909 г – о нем речь еще впереди). В то же время сама атмосфера обсуждения меры как в

²⁶⁷ Letter from the BMA concerning National Insurance. 29.12.12. (PRO ref: MH62/123)// <http://www.nationalarchives.gov.uk/education/britain1906to1918> (Электронный ресурс; дата просмотра 25.05.2013).

²⁶⁸ Letter by D.Lloyd George to the Countess of Desart, November 1911 (PRO ref: T 172/49)// <http://www.nationalarchives.gov.uk/education/britain1906to1918> (Электронный ресурс; дата просмотра 25.05.2013).

²⁶⁹ The Times.

парламенте, так и за его пределами коренным образом отличалась от одобрительного, а иногда даже восторженного принятия пенсионной реформы в 1908 г. Критика проекта отдельными группами – сотрудниками страховых обществ, медицинскими работниками, домашними слугами – отразилась и на парламентском обсуждении билля: чувствуя опору в форме критически настроенных заинтересованных групп, оппозиция критиковала недочеты проекта в резкой форме. Основные линии критики страхования здоровья совпадают с общей оценкой Акта о национальном страховании и будут рассмотрены позднее, после изучения истории части II билля – страхования по безработице.

Если вопрос о здоровье рабочих был частью длительного общественного движения за изучение условий жизни беднейших слоев общества, то безработица стала выделяться как отдельный вопрос в комплексе проблем промышленности сравнительно поздно. Историк Р.К.К.Энсор замечает, что само слово «безработица» в его современном значении появилось в оксфордском толковом словаре только в 1888 г.²⁷⁰. До этого момента временное отсутствие работы воспринималось в рамках исследований рабочей жизни лишь как составная часть бедственного положения рабочих.

Сразу после волнений безработных в 1886 г. Палата местного управления издала циркуляр, призывавший к организации в городах временных общественных работ в периоды максимального подъема уровня безработицы (он известен как «циркуляр Чемберлена», так как именно он занимал пост главы палаты в это время). Эта мера, подобно многим другим циркулярам палаты, имела сугубо рекомендательный характер. Однако ее значение важно в исторической перспективе. Идея организации государственной помощи вне рамок Закона о бедных означала общественное

²⁷⁰ Ensor R.C.K. Op. cit. P. 112. Само слово употреблялось и раньше, однако ни степень его использования ни значение не совпадали с современным пониманием термина «безработица». В отчете, представленном Палате общин по вопросу труда в британских колониях в 1833 г., встречается слово «безработица», но лишь как обозначение отсутствия достаточной работы для всего населения, без того экономического смысла, который сегодня вкладывается в понятие (Digest of the Evidence on the East India and China Question, before the Committee of the House of Commons. Hume Tracts, 1833//www.jstor.org/stable/60206693. P. 138.).

признание наличия безработицы как экономической проблемы, выходящей за рамки морального рассмотрения вопроса. Надо признать, что циркуляр оговаривал оплату общественных работ на уровень ниже среднего заработка неквалифицированных рабочих. Однако принятие работы от государства в нем впервые было отделено от «бесчестья нищеты» (“the stigma of pauperism”).

Вопросу безработицы правительство Г.Кемпбелла-Баннермана уделяло незначительное внимание. Переход государственной политики в этой сфере на новую стадию был связан с вступлением Г.Асквита на пост премьер-министра и назначением У.Черчилля на должность министра торговли.

Правительственные меры – Акт о биржах труда 1909 г. и Акт о национальном страховании 1911 г. - были разработаны на основе многочисленных предложений по борьбе с безработицей, которые высказывались с конца 1880-х гг. Впоследствии известный реформатор, уже в начале века У.Г.Беверидж, изучавший в Оксфорде классическую литературу и право, увлекся исследованием социальных проблем. С 1903 по 1905 г. он работал в знаменитом Тойнби-холле – центре изучения социальных проблем и организации благотворительной помощи. В период экономической депрессии 1904-1905 гг. он вплотную занялся именно проблемами безработных и организовал Фонд помощи безработным Лондона. Проведенный им детальный анализ разных групп рабочих имел не только практическое значение для выработки оптимальных средств борьбы с безработицей, но и важные последствия для развития общественного мнения в восприятии безработицы. Правительственный курс, который разрабатывался Черчиллем, испытал значительное влияние идей У.Г.Бевериджа об организации рабочего рынка за счет создания бирж труда.

Практика организации бирж труда уже использовалась некоторыми тред-юнионами, а также в немецком опыте регистров трудящихся²⁷¹. Пионерским опытом централизованного проведения этой политики в Англии

²⁷¹ Hay J.R. Employers and Social Policy. P. 443.

стал Акт о рабочих бюро 1902 г. (Labor Bureaux Act 1902). Следующим значительным шагом в развитии государственной политики в этой сфере стал Акт о безработных рабочих 1905 г., изданный правительством А.Бальфура. В каждом административном округе с населением более 50 тысяч человек создавались комитеты помощи. Используя термин, возникший в Лондоне, Акт изменил название комитетов с бюро труда на биржи труда. Финансирование проекта осуществлялось за счет местных налогов. На практике акт оказался малоэффективным в борьбе с безработицей. Беверидж отмечал низкий уровень связей между отдельными биржами и отсутствие единой централизованной политики²⁷².

Первые проекты общегосударственной системы бирж труда были предложены на рассмотрение Королевской комиссии по Закону о бедных в 1909 г. Самым значительным из них был проект Бирмингемской торговой палаты. Бирмингемский проект предлагал создание комитетов из представителей предпринимателей и рабочих для управления системой регистрации рабочих в специальных реестрах для дальнейшего перемещения рабочей силы. Правительство приступило к созданию проекта национального страхования еще до окончания работы комиссии, однако есть свидетельства о том, что кабинет был осведомлен о благоприятных откликах предпринимателей на проекты²⁷³.

Разработка правительственного проекта по борьбе с безработицей была начата на неофициальных началах Министерством торговли, ведомством Черчилля, в начале осени 1908 г., а затем продолжена созданным в октябре правительственным комитетом. Правительственный проект включил в себя создание общенациональной системы бирж труда для максимально возможного снижения уровня безработицы. Представляя проект в парламенте в мае 1909 г., У.Черчилль назвал его основной целью борьбу с недостаточной занятостью. По его словам, цель бирж труда – это не

²⁷² Beveridge W.H. Labour Bureaux (Act 1902)// The Economic Journal. Vol. 16. No. 63. September 1906. P. 439.

²⁷³ Hay R. Employers and Social Policy. P. 445.

«создание новых рабочих мест, а ... лучшая организация уже имеющихся в наличии»²⁷⁴.

Акт о биржах труда 1909 г. передал общее управление от Палаты местного управления специальному комитету министерства торговли. Он получил полномочия и государственное финансирование для создания новых бирж труда в тех регионах, где палата могла счесть их наиболее необходимыми. На момент принятия Акта в Великобритании существовала 61 биржа труда, к концу 1909 г. их количество удвоилось²⁷⁵.

В рамках проекта национального страхования 1911 г. работа бирж труда по координации занятости была дополнена еще одним компонентом - защитой оставшихся нетрудоустроенными рабочих с помощью обязательного страхования. Две меры были изначально задуманы как единый механизм оказания помощи, однако на практике их воплощение было разделено разницей более чем в два года. 1909-1911 гг. были временем очень медленного продвижения проекта страхования, когда правительство было занято сначала реализацией пенсионной реформы, а затем «народным бюджетом» 1909 г. и «войной» с лордами. Активная разработка проекта продолжилась только в декабре 1910 г. В итоге две системы – биржи труда и страхование - функционировали отдельно друг от друга. Вторая оказалась более масштабной. Согласно Акту о национальном страховании, именно биржам труда было поручено управление страховой системой, что сместило акцент в их деятельности.

Национальная система бирж труда была воспринята настороженно. Оппоненты либералов и слева и справа изображали эту меру как чрезмерное вмешательство государства в свободный рыночный механизм выбора наилучших условий труда и регулирования заработной платы. Прежде всего, биржи труда должны были координировать поиски рабочих и работодателей, но никак не фиксировали минимальную оплату труда, что вызывало

²⁷⁴ Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. 5 May 1909. Vol. 5. Col. 502.

²⁷⁵ Harris J. Op. cit. P. 227.

опасения тред-юнионов о том, что рабочие будут вынуждены принимать оплату заведомо ниже рыночной. Также они боялись, что система станет удобным способом для продвижения штрейкбрехеров. Формирование государственной базы данных о рабочих на страницах радикальной печати было представлено как «заговор» Ллойд Джорджа (несмотря на разработку проекта вовсе не им, а Черчиллем!) и предпринимателей для дальнейшего использования этих данных против интересов рабочих²⁷⁶.

В отличие от бирж труда, для развития которых у правительства уже был и опыт практического их действия перед глазами, и теоретические разработки У.Бевериджа, страхование было проектом, который не так много обсуждался в Великобритании как решение проблемы безработицы. Всплеск интереса к страхованию как решению проблем бедности пришелся на период обсуждения страховых вариантов пенсии для пожилых людей в 1880-е гг. Выводы о невозможности страховых выплат стариками наложил отпечаток и на применение того же принципа к рабочему классу в целом, принимая во внимание низкие заработки многих рабочих.

«Второе дыхание» этой идее было возвращено Д.Ллойд Джорджем. На поддержку страхования рабочих его вдохновил, во-первых, опыт пенсионной реформы (с одной стороны, он показал, что государство в силах организовать централизованную систему помощи, с другой, наглядно продемонстрировал, что такая система должна потребовать участия самих рабочих – второго столь же дорогого проекта, как пенсии, государство уже не могло себе позволить), а во-вторых, немецкий пример, к которому Ллойд Джордж не раз обращался в поисках практических схем и решений. Однако настоящим создателем системы национального страхования безработицы по праву считается У.Черчилль.

В итоговом варианте реформы страховой взнос был разделен между тремя сторонами: самими рабочими, работодателями и государством. Сборы

²⁷⁶ Thane P. The Working Class and State 'Welfare' in Britain, 1880-1914// The Historic Journal. Vol. 27. No. 4. P. 898.

гарантировали рабочим получение пособия 15 шиллингов в неделю в течение периода вплоть до 15 недель в году. Однако вторая часть акта в отличие от страхования по болезни охватывало не все отрасли, а лишь те, которые в большей степени были подвержены сезонной и циклической безработице: строительную отрасль, машиностроение, кораблестроение, лесопильную промышленность. Число застрахованных рабочих составило 2,3 миллиона²⁷⁷.

В объединенном виде билль о национальном страховании был одобрен кабинетом 11 апреля, и 4 мая представлен на рассмотрение в палате общин. Именно на этом этапе он стал предметом достояния широкой общественности.

Две системы страхования были построены с использованием единого организационного принципа. Прием взносов должен был осуществляться через покупку почтовых марок определенной стоимости. Примечательно, что на стадии разработки проекта в парламенте их оформлению было уделено значительное внимание. Депутаты обратили особое внимание на то, что в отличие от опыта Баварии и Франции, использовавших аналогичную систему, британские марки обязательно должны были быть украшены портретом монарха. Его создание было поручено известному скульптору австралийского происхождения Бертрану Маккенналу, прославившемуся созданием медалей для первой Олимпиады в Лондоне в 1908 г. и разработкой дизайна коронационной медали для Георга V²⁷⁸.

Все типы организаций, которые могли рассчитывать на участие в проекте – кассы взаимопомощи, общества промышленного страхования, тред-юнионы, общества, основанные работодателями – должны были быть рассмотрены государственной комиссией на предмет соответствия ряду требований: самоуправление, выборность, некоммерческий характер

²⁷⁷ Peden G. The Treasury and the British Public Policy, 1906-1959. Oxford, New York, 2000. P. 60.

²⁷⁸ http://website.ag.nsw.gov.au/Mackennal/html/biography_1902_10.html (электронный ресурс; дата просмотра 8.09.2013).

деятельности. При соответствии этим требованиям они получали статус «одобренного общества» и могли включиться в работу системы.

В парламентских дебатах и обсуждении реформы в прессе две программы национального страхования обычно рассматриваются как единая мера. Современники оценивали принципы, в равной степени примененные в обеих частях - обязательный характер страхования; разделение взносов между тремя сторонами – рабочими, предпринимателями и государством; влияние созданной системы на традиционные ценности рабочего класса, его независимость и самоорганизацию.

Безусловно, при рассмотрении оценки билля в парламенте свою роль играет тот факт, что он был уже зрелой социальной мерой правительства. Позади остались и первые резкие оценки «государственного социализма» в рамках обсуждения пенсионной реформы, и массовые протестные кампании против народного бюджета. Консервативная оппозиция в целом отметила назревшую в обществе необходимость мер для защиты здоровья и труда рабочих. В дебатах палаты общин консерватор У.Форстер отметил, что «в течение последних нескольких лет среди старейших стран цивилизованного мира наметилось единое мнение о том, что здоровье отдельного человека больше не может рассматриваться как чисто личный вопрос»²⁷⁹.

Многие депутаты подчеркивали широкое признание нового либерализма и конкретных мер в 1908-1911 гг., что давало дополнительную поддержку и Биллю 1911 г. Характерны слова ирландского националиста Дж.Дж.Кланси: «Сегодня все старые экономические теории погребены окончательно... в наше время, время развития демократии в палате получили развитие и закрепились новые взгляды на государство и его долг в отношении индивида»²⁸⁰.

В то же время результатом трех лет противостояния стала и более аргументированная позиция консерваторов. Окончательное идейное

²⁷⁹ Parliamentary Debates. .Fifth Series. House of Commons. Vol. 26. 24 May. Col. 288.

²⁸⁰ Ibid. Col. 300.

оформление получили все линии критики государственной социальной политики в 1908-1911 гг.

Наибольшей критике, как со стороны работодателей, так и рабочих, был подвергнут принцип обязательности страхования. С технической точки зрения, как вопрос экономической теории до утверждения государственного проекта вопрос о добровольном или обязательном характере страхования обсуждался в узком кругу экспертов. Главным аргументом против добровольного страхования был ограниченный охват рабочих, которые захотели бы принять участие в подобной схеме. Как замечал исследователь европейского страхового опыта А.Дж.Гиббон, для рабочих не было стимула участвовать в государственном страховании²⁸¹. В качестве одного из них современники предлагали преимущество застрахованным рабочим при обращении на биржи труда, однако оно было признано недостаточным²⁸².

Отвергая схему принудительного страхования, эксперты обращались к опыту добровольного страхования на континенте. На момент проведения реформы в Европе была распространена модель страхования безработицы, известная как «гентская схема» по месту ее первого применения. Гентская схема строилась на создании страхового фонда для рабочих, объединенных в одном профсоюзе. Возникнув в 1899 г., этот тип страхования быстро стал популярен среди сильных рабочих организаций Франции, Германии, а также в Милане, Амстердаме и Страсбурге. При адаптации опыта других стран к английским условиям гентская схема была отвергнута. Если бы условием присоединения к схеме была принадлежность к тому или иному профсоюзу, за бортом осталось бы большинство безработных рабочих, которые не принадлежат ни к какой организации²⁸³.

Широко известен был проект, предложенный Веббами. Схема Веббов, подобно проекту Черчилля, строилась на тех же двух базовых проектах –

²⁸¹ Gibbon I.G. Compulsory Insurance against Unemployment// The Economic Journal. Vol. 20. No. 78. June 1910. P. 172.

²⁸² Lennard R. The Government's Scheme for Insurance against Unemployment// The Economic Journal. Vol. 21. No. 83. September 1911. P. 339.

²⁸³ Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. 24 May 1911. Vol. 26. Cols. 277-278.

организации бирж труда и страхованию. Однако логика решения проблемы была противоположной. Регистрация на биржах труда должна была носить обязательный характер. По мнению Веббов, это позволило бы государству реорганизовать рынок труда на эффективных началах. Страхование в схеме Веббов была отведена меньшая роль как крайнему средству в случае длительной неудачи в поисках работы даже через биржи труда. Оно должно было быть добровольным и предоставляться только уважаемым рабочим. Допуск к страхованию должен быть санкционирован биржами труда, которым в системе отводилась роль не только информационных агентств, но и своеобразных «контролеров» местной рабочей силы, которые могли отслеживать трудовую биографию каждого рабочего и в случае его моральных проблем выступать как образовательные и развивающие учреждения²⁸⁴.

Несмотря на теоретическое признание сложностей добровольных страховых программ в Англии, принцип обязательности вызвал критику как слева, так и справа. Центральной линией в консервативной аргументации стала идея о недопустимости любого принуждения в страховых программах. По словам консерватора Ч.Бута, «государство решило силой отнять и по своему усмотрению распорядиться частью зарплаты рабочих, хотя в большинстве случаев было бы больше пользы, если они распорядились ею сами»²⁸⁵. Кроме того, оппозиция биллю справа помимо обращения к экономической целесообразности строилась в духе риторики защиты традиционных институтов и рабочих привычек самопомощи²⁸⁶.

Обязательный характер страхования сделал меру непопулярной и среди рабочих. Выплата их доли взноса проводилась автоматическим вычитанием из зарплаты, и фактически с введением закона каждый получал на руки меньшую по сравнению с привычной сумму.

²⁸⁴ Webb S. Op. cit. P. 206-210.

²⁸⁵ Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. 25 May 1911. Vol. 26. Cols. 480-482.

²⁸⁶ Ibid. 4 May 1911. Vol. 25. Col. 709.

Если оппозиция не могла предложить жизнеспособной альтернативы принципу обязательности, то каждая сторона стремилась по крайней мере уменьшить соответствующую долю рабочих и предпринимателей в общем финансировании страховых взносов. Целью оппозиции слева было уменьшение доли рабочих в общей сумме платежа, главным образом, за счет государства. Р.Макдональд на обсуждении билля в палате общин назвал его главным недостатком слишком высокие взносы рабочих и призвал к лучшему балансу между вкладами государства, рабочих и предпринимателей²⁸⁷.

В отношении взноса предпринимателей консервативная позиция была аналогична аргументам партии в ходе обсуждения пенсионной реформы. Консерваторы традиционно подчеркивали негативное влияние чрезмерных затрат на способность бизнеса к устойчивому развитию и поддержанию уровня инвестиций. По расчетам бизнеса, предполагаемые выплаты должны были увеличить стоимость производства на 4-5%²⁸⁸.

На уровне политической риторики защита бизнеса от излишних вычетов на социальные программы представлялась как проявление «социальной целесообразности»²⁸⁹. Партия стремилась подчеркнуть, что свободное развитие бизнеса не было классовым требованием, оно соответствовало интересам общества в целом. Как уже говорилось выше, процветание частного предпринимательства признавалось залогом привлечения новых рабочих рук и поощрения занятости.

Что касается лейбористской партии, программа либеральных реформ поставила ее в двойственное положение. С одной стороны, по масштабу и конкретным формам реформы не соответствовали установкам партии. С другой, они явным образом улучшали положение широких рабочих масс.

²⁸⁷ Ibid. Col. 655.

²⁸⁸ Ibid. 9 May 1911. Vol. 25. Col. 1039. Ответом Ллойд Джорджа оппозиции был универсальный принцип «повышения национальной эффективности» (Ibid. Col 1389).

²⁸⁹ Gibbon I.G P. 180-181.

Защитной реакцией молодой партии стало признание своей роли в популяризации рабочего вопроса и критика недочетов и ограниченности государственной программы в сравнении с лейбористскими предложениями.

Несмотря на оригинальный, независимый характер правительственного проекта, лейбористы подчеркивали важную роль своей партии в переходе правительства к более активной политике в социальной сфере. При обсуждении проекта создания бирж труда А.Гендерсон заявил, что именно лейбористский проект «права на труд или поддержку» впервые содержал в себе идею, использованную правительством: «наш билль содержал в себе идею содержания рабочих, и мы благодарны правительству, что оно воспользовалось ею»²⁹⁰. Выступая с речью о государственном бюджете 1909 г. в Бирмингеме, Кейр Гарди заметил, что если бы не выступления лейбористов в палате общин, бюджет никогда не был бы предложен правительством²⁹¹.

Государственная программа коренным образом отличалась от традиционных предложений лейбористов по борьбе с безработицей, которые выдвигались партией с конца XIX века: введения права на труд и организации «рабочих колоний». Желая сохранить достойный образ главного защитника рабочих, депутаты-лейбористы неоднократно сравнивали государственные предложения с альтернативными проектами, предлагали дополнить их программами, популярными в левом лагере. В соответствии с традиционным радикальным предложением поддержания уровня квалификации безработных рабочих²⁹² Р.Макдональд предложил ввести для безработных рабочих курсы повышения квалификации на время простоя²⁹³.

Желание лейбористов подчеркнуть свою независимость от либералов и более последовательную защиту интересов рабочих проявилось в политике внесения многочисленных поправок, призванных максимально развить правительственные предложения в интересах рабочих. Лейбористская партия

²⁹⁰ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 19 May 1909. Vol. 5. Col. 519.

²⁹¹ The Budget. The Labour Members' Opinions// The Labour Leader. 7 May 1909. No. 19.

²⁹² См.напр.: Hobson J.A. Problem of the Unemployed. London, 1904. P. 139.

²⁹³ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 19 May 1909. Vol. 5. Col. 495.

отстаивала все возможные способы расширения помощи рабочим в рамках Закона: предоставление страховых выплат женам рабочих на основе взносов их мужей²⁹⁴, отмену статьи о взаимном исключении страховых выплат и выплат на основе Акта 1906 г.²⁹⁵, пересмотр статьи о прекращении помощи в связи с накопленной задолженностью²⁹⁶.

Провал лейбористской политики в сфере безработицы стал началом размежевания в левом лагере. Парламентские активисты, разочарованные провалом легальной кампании, поддержали идею возрождения Совета борьбы за право на труд. Было принято решение увеличить число местных комитетов и был издан призыв о поддержке тред-юнионам, торговым советам и дружественным социалистическим организациям. Часть активистов из рядов лейбористской партии приняли участие в протестах и демонстрациях в Лондоне осенью 1908 г. В то же время руководство БКТ перешло на поддержку предложенной государством программы национального страхования по безработице²⁹⁷.

Внутри самой лейбористской партии существовало мнение в пользу перехода к активной политике протеста. Чувство серьезного кризиса партии было ощутимо в ее рядах и с то время²⁹⁸, и подчеркивается историками сегодня. В то же время стоит отметить, что формирование лейбористской партии в период проведения социальных реформ, имело и важные положительные последствия для партии.

Несмотря на то, что конкретные меры либералов представляли собой оригинальные проекты, разработанные независимо от рабочих депутатов, само выдвижение рабочего вопроса на первый план правительственной политики способствовало развитию лейбористской фракции, принимавшей активное участие в обсуждении проектов. Партии только предстояло освоить принципы парламентской работы, и близкая для нее тема

²⁹⁴ Ibid. Fifth Series 19 July 1911. Vol. 28. Cols. 1139-1243.

²⁹⁵ West W.A. Op. cit. P. 562.

²⁹⁶ Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. 19 July 1911. Vol. 28. Cols. 1052-1139.

²⁹⁷ Ibidem.

²⁹⁸ Macdonald J.R. Our Parliamentary Action// The Labour Leader. 14 May 1909. P. 311.

большинства либеральных биллей позволила ей активно включиться в обсуждение и редактирование проектов в сравнении с периодом 1906-1908 гг., когда фракция либо пассивно участвовала в заседаниях, посвященным далеким от ее интересов проблемам либеральных секций, или выдвигала радикальные рабочие требования. Для их достижения лейбористы больше рассчитывали на традиционные приемы внепарламентского давления.

С началом участия в парламентских обсуждениях рабочих вопросов, поставленных либералами, лейбористы отмежевались от СДФ, с ее радикальными требованиями и активным использованием внепарламентских методов борьбы. Изменение партийной стратегии, важность освоения для нее пространства реальной политики было отмечено Макдональдом в статье «Действия нашей партии». Он подчеркнул, что вопреки ожиданиям, работа партии в парламенте оказалась «тяжким, изнурительным, монотонным» процессом. Тем не менее, продолжил лидер партии, сложности predeterminedены самими правилами парламентской борьбы, едины для всех партий и лейбористам необходимо освоить ее наравне с традиционными политическими силами²⁹⁹.

Включившись в парламентскую жизнь, лейбористы смогли заявить о себе как о партии с реальным политическим мышлением, которая способна обсуждать текущие вопросы без обращения к своей конечной цели – строительству социализма. Британская пресса, даже умеренной ориентации, в период реформ признала выделение в социалистическом лагере группы, настроенной на решение насущных рабочих вопросов: «тех, кто предпочитает синицу в руках в виде меньших часов работы и больших зарплат журавлю для потомков в пятнадцатом поколении»³⁰⁰.

В то же время партии удалось найти стратегию «выживания» в тени либеральных достижений: заявив о себе как о независимой от либералов

²⁹⁹ Ibid.

³⁰⁰ Hume E. Op. cit. P. 483.

политической силе, лейбористы дистанцировались от конкретных либеральных мер, выступив с критикой их недочетов.

Подводя итоги либеральной политики в рабочей сфере, стоит признать, что принятие Акта о национальном страховании означало окончательную победу либерального правительства в проведении всех задуманных преобразований. Однако это достижение было обеспечено длительным противостоянием с противниками перемен в социальной жизни страны, как в парламенте, так и за его пределами. В основе конфликта лежало резкое расхождение общественно-политических сил страны в отношении государства, его роли в организации промышленного производства, финансовой и социальной сферах. Оно проявилось при оценке современниками теоретической базы реформ.

Глава 2. Оценка теоретической базы реформ.

§1. Феномен нового либерализма и дискуссия о роли государства в экономике.

Несмотря на различный характер и масштаб реформ, за исключением обсуждения мелких деталей отдельных проектов современники всегда воспринимали их как единое целое, более того – как выражение определенной тенденции в экономическом и политическом развитии страны. Эта тенденция заключалась в усилении государственного присутствия в экономике.

В обсуждении современниками любой либеральной меры 1908-1911 гг. неизменно присутствовала идея государства – от признания его триумфа в совершенствовании общественной жизни до образа страшного призрака, ломающего традиционные основы и грозящего революцией. Две эти полярные идеи при крупном приближении (удобном для обобщений) можно связать с ориентацией на два главных политических движения в Англии того времени – либерализм и консерватизм.

Практика реформ 1908-1911 гг. была отчасти подготовлена новым либерализмом в его широком понимании – как теоретического движения, обратившегося к государству для решения социальных проблем дня. В то же время именно сами реформы дали этому теоретическому движению реальное

подтверждение. Новый либерализм как идейное обоснование государственного участия в экономике был окончательно сформирован уже в ходе и по окончании либеральных реформ 1908-1911 гг. Новые либералы увидели в реформах реальное воплощение идеи экономики с государственным присутствием.

Основные положения нового либерализма интересны не только сами по себе. Теория стала выражением идейных и политических взглядов целого поколения публицистов, экономистов и политиков. Их анализ идейных основ реформ представлял собой теоретическое обобщение позитивной оценки реформ, притягивая государственной политики широкими слоями общества.

Реальное воплощение идеи государства в экономике в 1908-1911 гг. коренным образом изменило характер дискуссии, привело к формированию двух основных позиций в отношении к государству, сохранивших силу в британской общественно-политической жизни до наших дней – признание необходимости государственного участия в экономике, с одной стороны, и ее пагубности для общества, с другой. Реформы стали первым шагом на пути к современной модели ответственного государства, но что важнее для нас – новый либерализм стал основой для всей последующей традиции презентации этой модели, в то время как критика государственного элемента реформ оппонентами заложила основу современной консервативной традиции.

Обе точки зрения в отношении государства представляют собой два полюса масштабной общественной дискуссии, которая развернулась в ходе обсуждения реформ. Их формирование происходило на нескольких уровнях. Они отстаивались на парламентской арене, в прессе, публицистических работах, находили теоретическое подкрепление в экономических теориях эпохи.

Идея оправданности и необходимости участия государства в экономической жизни страны зародилась в общественном сознании в сложный период 1870-х гг. Выдвижение идеи государства на первый план

было связано с рядом тревожных симптомов во внутреннем развитии страны – бедностью, безработицей, социальной нестабильностью - и как следствие, падением ее экономического значения в мире. Эти проблемы вызвали широкий интерес в религиозных, научных и политических кругах, создав особый интеллектуальный климат эпохи, ее узнаваемое «лицо». Это настроение было хорошо передано У.Черчиллем в речи, посвященной бюджету 1909 г.: «Прекрасная эпоха, которая началась с битвы при Ватерлоо и падения Наполеона, обеспечившая нашему маленькому острову столь долгое и славное процветание, подошла к концу. Начинается новое время»³⁰¹.

Под влиянием общественного интереса к проблеме бедности были проведены основательные научные исследования этого социального явления³⁰². Под их влиянием в обществе получила развитие идея активного политического и социального действия для «возрождения» страны.

Она легла в основу большого числа разнородных теоретических движений. В упомянутый период – 1870-е гг. - зарождается общественный интерес к реорганизации аграрной системы, введению пенсий для пожилых людей, улучшению условий жизни рабочих. Признание необходимости обратиться к государству как единственного способа нормализации экономики страны, ее социальной системы заняло прочное место в двух направлениях общественной мысли – новом либерализме и социализме.

В либеральной среде развитие идей государственного участия в экономике привело к формированию «нового либерализма» как определенного течения внутри либеральной идеологии, а с проведением реформ – и практики. Новый либерализм по своему происхождению и сути выходил далеко за пределы чисто политического движения, он был тесно связан с общественной и интеллектуальной жизнью Англии последней четверти XIX – начала XX века, вырос во взаимосвязи с общественными настроениями того времени – разочарованностью в старом порядке,

³⁰¹ Churchill W. Liberalism and the Social Program. London, 1909. P. 317.

³⁰² Booth Ch. Life and Labour of the People in London. Third Edition. Vol. 1-17. London, 1903; Idem. Old Age Pensions and the Aged Poor. London, 1899; Rowntree R.S. Poverty. A Study of Town Life. London, 1902.

исследованием жизни всех слоев общества, стремлением к социальному равенству и справедливости. Он стал своего рода теоретической надстройкой, которую произвели молодые и увлеченные социологи, журналисты, политики либеральной ориентации над огромным фактическим материалом, открывшимся из результатов социальных исследований. Наследие нового либерализма представляет собой теоретические работы молодых политиков, социологов и журналистов либеральной ориентации – Л.Т.Хобхауза, Г.Сэмюэла, Дж.Гобсона.

Обращение к государству в новом либерализме было продиктовано теоретическим анализом новых исторических условий, в которых оказалась страна, и было связано с наследием предшествующей традиции – классического либерализма. В теории нового либерализма можно выделить два фактора выдвижения государства на первый план в общественной жизни – организационный и этический.

В организационном плане обращение к государству было вызвано назревшей в обществе «потребностью в ... коллективной регуляции промышленных вопросов»³⁰³. В качестве фактора, определившего потребность в большей коллективной регуляции общества, либералы называли как новый этап в развитии цивилизации в целом, так и специфически национальные особенности.

Теоретики нового либерализма говорили о том, что само современное им общество претерпело значительные изменения, и проблемы нового, общенационального масштаба могут быть решены только централизованно, на уровне государства. Л.Т.Хобхауз признал государственное регулирование «временным явлением, вызванным особыми условиями, сложившимися в западноевропейском обществе»³⁰⁴. У.Черчилль отмечал, что объективной тенденцией развития любого общества было смещение баланса между частной и коллективной деятельностью в пользу последней: «все более

³⁰³ Hobhouse L.T Liberalism. London, 1911. P. 33.

³⁰⁴ Ibid. P. 19.

усложняющееся устройство цивилизации создает новые коллективные обязанности, которые может осуществлять только государство»³⁰⁵. Характерными чертами новой эпохи Черчилль признал «странные методы, крупные силы, большие комбинации»³⁰⁶.

В то же время в аргументировании централизованного подхода к экономике новые либералы подчеркивали и особое положение Британии – наличие внутренних проблем, в решении которых индивидуальные усилия оказываются бессильны. В 1870-е гг. впервые было поставлено под сомнение положение Великобритании на мировом рынке, в связи с активным ростом экономики ее молодых конкурентов – США и Германии. Доля страны в мировом производстве сократилась с 46% в 1870 г. до 29% в 1905 г. Во внутреннем развитии страны тревожными симптомами были рост бедности, безработица, плохое состояние здоровья британцев.

Перед лицом постигших страну вызовов новые либералы отказались от идеи общества как гармоничного механизма, способного к устойчивому развитию, если только оно не испытывает политических ограничений. Они признали, что общество без центрального управления развивается хаотично и требует регулирующего вмешательства для «устранения всех препятствий на пути прогресса»³⁰⁷.

Максимальное воплощение идея регулирующей роли государства нашла в сфере разумной организации рынка рабочих рук, при обсуждении мер, направленных на борьбу с безработицей. Проблемы в промышленном развитии страны показали, что свободная эволюция экономики – святая святых в Англии XIX века – не только не гарантирует оптимального сценария развития, но и приводит к многочисленным «побочным эффектам»: дисбалансу в развитии отдельных отраслей и регионов, перепроизводству, засилью старых методов. Теоретики левого крыла

³⁰⁵ Churchill W. Op. cit. P. 80.

³⁰⁶ Ibid. P. 317.

³⁰⁷ Hobhouse L.T Op. cit. P. 19.

пришли к выводу, что сгладить эти ошибки можно только путем координации развития из единого центра³⁰⁸.

Безработица как масштабная экономическая проблема была для страны явлением новым. Ее размах и неспособность справиться с ней на уровне отдельных предприятий и отраслей стало для новых либералов подтверждением идеи о том, что свободное развитие рынка порой бывает спонтанным и хаотичным и требует «выправления» неким интеллектуальным центром. Как в новом либерализме, так и в экономической мысли рабочего движения этого периода сформировалось направление, признавшее, что проблему такого масштаба, охватившую промышленность в целом, может решить только государство. В то же время теоретики либеральной и рабочей ориентации значительно расходились в том, насколько и каким образом государство имеет право вмешиваться в рыночный механизм.

Во многих вопросах лейбористы выступили с более радикальными предложениями, которые не были реализованы в итоговой программе преобразований. Однако она представляет несомненный интерес, так как оказала существенное влияние на формирование либерального курса, более того, очень часто два течения развивались параллельно, дополняя друг друга.

Максимальные полномочия государству были готовы отдать теоретики левого крыла. Они выступили с программой формирования государством искусственной занятости за счет организации общественных работ, получившей название «права на труд или содержание» ('the right for work or maintenance'). В общественную дискуссию конца века эта концепция была введена трудом одного из членов партии Г. Расселла Смарта³⁰⁹.

Концепция «права на труд» строилась на признании универсального права рабочих на полную занятость как залога их стабильного материального положения. Гарантом занятости должно было стать государство, а главным

³⁰⁸ Beveridge W.H. Labour Exchanges and the Unemployed// The Economic Journal. Vol. 17. № 65. P. 80; Churchill W. Op. cit. P. 361.

³⁰⁹ Smart H.R. The Right to Work. London, 1895.

инструментом в программе НРП признавалась система организации общественно полезных работ (в том числе и в рамках частных компаний) под его эгидой. Депутат лейбористской партии Ф.Уилсон на дебатах в палате общин по вопросу о поправках к Закону о безработных 1905 г. предлагал задействовать свободную рабочую силу в таких масштабных государственных проектах, как укрепление Лондонского порта в условиях германской экспансии, строительство королевского дворца и многочисленных общественных зданий в Лондоне, строительство трамвайных путей³¹⁰.

Идея более рационального использования людских ресурсов соответствовала той новой роли, которая отводилась государству в радикальных концепциях времени. Именно государство могло «выправить» диспропорции, вызванные неконтролируемым развитием экономики. В рамках вопроса занятости государство, иницируя многочисленные программы и наращивая объемы финансирования, могло привлекать рабочую силу не в случайном порядке, а с опорой на статистические данные, накопленные биржами труда.

Ежегодная конференция НРП в 1896 г. включила пункт о праве на труд в свою программу. Работа должна была предоставляться на основе ставок заработной платы, установленных тред-юнионами с минимумом 6 пенсов в час³¹¹. «Право на труд или поддержку» стало составной частью идеологии первых независимых кандидатов-лейбористов. Кейр Гарди в 1893 г. в палате общин выдвинул идею организации общественных работ в рамках Закона о бедных, уже на этом этапе противопоставляя существующей государственной практике работ с низким уровнем оплаты более достойное вознаграждение за труды³¹².

«Право на труд» оставалось альтернативой слева курсу государственных реформ как на этапе их планирования, так и

³¹⁰ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 13 March 1908. Vol. 186 . Cols. 14-16.

³¹¹ Howell D. Op. cit. P. 344.

³¹² Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 07 August 1893 .Vol. 15. Cols. 1431-2.

осуществления. Пик лейбористской борьбы за «право на труд» пришелся на период 1905-1908 гг., время отсутствия активной государственной политики в этой сфере. С момента принятия Акта о безработных рабочих 1905 г. правительство Кемпбелла-Баннермана никогда всерьез не рассматривало вопрос о безработице. Главной целью рабочих политических сил в этот период было давление на правительство с целью выделения дополнительных грантов на организацию общественных работ и наиболее полное выражение политики «права на труд» - одноименный билль, выдвинутый лейбористами в 1907 г.³¹³.

В итоговом проекте правительства отклик идеи предоставления государственных работ проявился в создании двух государственных ведомств для общественного благоустройства в 1909 г. в рамках «народного бюджета». На основе поступлений от нового налога создавался Дорожный фонд для строительства новых дорог. Еще один созданный орган - Комиссия по развитию - занималась мерами по восстановлению лесов и развитием сельского хозяйства – созданием экспериментальных ферм, распространением новой техники, развитием сельского транспорта³¹⁴.

Итоговая правительственная программа была далека от радикальных предложений левого лагеря. Страховая программа Черчилля коренным образом отличалась от идеи обеспечения трудом всех нуждающихся. Из двух частей «работа» или «содержание» - либеральное правительство выбрало содержание – страхование безработицы.

Регулирующая роль государства в той степени, в какой она была признана либеральным правительством, должна была заключаться не в материальной помощи, а в интеллектуальном управлении. Эта идея была развита на теоретическом уровне в концепции «организации рабочего рынка»

³¹³ Ibid. 19 July 1906. Vol. 156. Cols. 428-429.

³¹⁴ Ibid. 29 April 1909. Vol. 4. Cols. 537-538.

молодого экономиста и социального работника либеральной ориентации У.Г.Бевеиджа.

В его системе взглядов центральным ответом на несовершенство рыночного механизма экономики должна была стать координация перемещения кадров государством. По мнению Бевеиджа, одной из главных причин безработицы была недостаточная мобильность рабочей силы. С усложнением структуры промышленного производства возникли диспропорции в развитии отдельных отраслей и районов³¹⁵.

Центральной частью политики по борьбе с безработицей должно было стать не искусственное создание рабочих мест, а предоставление достаточной информации о наличии уже существующих вакансий. В этот период в сфере промышленности, как и во многих других областях общественной жизни, зарождается и получает широкую поддержку интерес к статистическому, научному изучению отраслевой структуры промышленности для ее дальнейшего «выравнивания». Для эссеистики этого времени характерно акцентирование значимости централизованного накопления информации³¹⁶.

Ответом на отсутствие рабочих рук в одних случаях и их избыток в других должно было стать развитие государственных органов по регистрации рабочих и вакансий с целью дальнейшей координации перемещения рабочей силы³¹⁷. Государственные усилия должны были быть направлены на восстановление правильного баланса в развитии экономики: более равномерное распределение рабочей силы между отраслями, регулирование положения уязвимых возрастных групп – подростков и пожилых рабочих, развитие текучести кадров и информационных источников о положении дел в сфере занятости³¹⁸.

³¹⁵ Beveridge W.H. Labour Bureaux (Act 1902). P. 437-439.

³¹⁶ Bowley A.L. Address to the Economic Science and Statistics Section of the British Association for the Advancement of Science, York, 1906// Journal of the Royal Statistical Society. Vol. 69. No. 3. Sep 1906. P. 556-557.

³¹⁷ Beveridge W.H. Labour Exchanges and the Unemployed// The Economic Journal. Vol. 17. № 65. P. 80.

³¹⁸ Hobson J.A. The Meaning and Measure of Unemployment// The Contemporary Review. 1895. No. 351. P. 429.

Лейбористское влияние на правительственный курс было ощутимо и в других сферах – ограничении рабочих часов и фиксации минимальной заработной платы. Под давлением лейбористов в 1908 г. был принят Акт о восьмичасовом рабочем дне для горняков. Помимо его практического значения для рабочих отрасли, стоит отдельно отметить, что идея равномерного распределения трудовых часов между всеми рабочими отрасли была популярна при обсуждении государственного регулирования в целом как один из способов борьбы с безработицей. Таким образом, предлагалось задействовать большее число людей в производстве за счет сокращения часов работы. Этот принцип был сформулирован следующим образом в одном из рабочих памфлетов: «чем меньше делает один – тем больше остается другим»³¹⁹. Регуляция рабочих часов входила в число принципов, который выдвинул Черчилль в борьбе с безработицей, однако в реальности конкретного воплощения в либеральных реформах эта мера не нашла³²⁰.

С. и Б.Веббы, Дж.А.Гобсон были сторонниками идеи законодательной фиксации минимальной заработной платы для каждой отрасли. Однако в практике реформ эта идея нашла отклик в гораздо более умеренном проекте создания торговых палат³²¹.

Организационные усилия государства, по мысли либералов, должны были затронуть не только промышленную сферу, где определенные коллективные решения были оправданы и раньше, но и до сих пор совершенно не затронутую государством сферу – *социальную*. Либералы доказывали, что проблемы внутреннего и внешнего развития страны уже не могли рассматриваться на уровне качества жизни отдельного человека, так как затрагивали вопрос о стратегическом положении страны.

Для эдвардианского периода в целом было характерно глобальное рассмотрение социальных проблем, выявление их связи с общенациональной

³¹⁹ Еще одной стороной теории была заложенная в ней поддержка протекционизма: «чем меньше товаров ввозится – тем больше работы остается для британских рабочих» (Lees Smith H.B. A Review. The Labored Day. Protection and Free Trade. P. 407.).

³²⁰ Harris J. Unemployment and politics. A Study in English Social Policy. 1886-1914. Oxford, 1972. P. 264.

³²¹ Blackburn S. Op. cit. P. 63.

эффективностью. Если свободное развитие экономики, вера в которое преобладала на протяжении XIX века, в новых условиях себя не оправдало, необходимы организационные усилия в сфере здравоохранения, образования, трудоустройства для поддержания страны и ее успешной конкуренции с другими странами.

Для эссеистики и политической риторики эдвардианского периода в целом было характерно повсеместное использование особого термина - «британская раса», отражавшего представление об обществе как о целом, успех которого зависит от состояния отдельных людей. Городская бедность, наряду с рецессией в экономике в 1880-1890-х гг., растущей конкуренцией со стороны молодых американского и немецкого государств, виделась современникам как один из признаков возможного упадка расы британцев.

В 1908 г., в рамках борьбы за социальные реформы, журналист Г.Спенсер писал: «Если нам суждено столкнуться с другими государствами, будь то на поле боя, или в экономике, необходимость в общественном переустройстве, по меньшей мере, столь же важна, сколько и военная защита. Мы не можем позволить британской расе прийти в упадок»³²².

Тревожное чувство конкуренции было фоном для всех предложений по развитию страны, но в зависимости от политической ориентации участники дискуссии предлагали искать выход в разных направлениях. Консервативные круги делали акцент на военную угрозу со стороны конкурентов и призывали к подготовке к борьбе именно в этой сфере, обходя вниманием сложности с внутренним развитием. Еще одним альтернативным предложением консерваторов в этот период, которое будет рассмотрено позднее, стала идея протекционизма.

Напротив, идеологи либерализма показали, что сила государства начинается изнутри. Они выступили с идеей реорганизации экономики страны: для выживания в новых условиях они призывали британцев «подтянуться» во всех областях внутреннего развития – позаботиться о

³²² Spencer H. New Year's Finance// The Contemporary Review. 1908. № 512. P. 144.

здоровье граждан, использовать более эффективные методы хозяйствования, не отставать в вопросе внедрения новых технологий в промышленности и соответствующего обучения кадров – задачи, которые было невозможно решить на локальном, частном уровне.

Новые либералы воспринимали обороноспособность страны уже не только как военно-технический потенциал, а как «человеческий материал», который можно и нужно «вскармливать и обучать»³²³. Для современников в целом причины экономического рывка Германии виделись в том, что немцы «заботятся о физическом и интеллектуальном развитии даже самых бедных людей»³²⁴. Напротив, контроль над здоровьем призывников, который с развитием медицинской науки стал проводиться в британской армии, выявил ужасное состояние здоровья молодых людей рабочего происхождения. Только двое из пяти были физически готовы к военной службе³²⁵.

В сфере образования залогом эффективного экономического развития признавалась координация специальной подготовки кадров с нуждами промышленности. Частное предпринимательство было не способно обеспечить быстрый переход к новым техникам, которые активно внедряли страны-конкуренты. Государство могло взять под свою эгиду внедрение необходимых новшеств, открытие новых учебных центров. Такая потребность особенно ощущалась в области технического и аграрного образования³²⁶. Заведенный порядок хозяйствования было тяжело перестроить на частной основе, на уровне отдельных предприятий. Еще в 1880-е гг. признавалось, что «ни одно техническое образовательное учреждение не может находиться на самообеспечении», и в этой сфере государство располагает гораздо большими возможностями³²⁷.

Помимо идеи переустройства хозяйства на более рациональной основе иным ракурсом обращения к государству в новом либерализме был ракурс

³²³ Hurt J.S. Op. cit. P. 104.

³²⁴ Ibidem.

³²⁵ Walvin J. Op. cit. P. 23.

³²⁶ Hobhouse L.T. Op. cit. P. 36.

³²⁷ MacLaren W.S.B. Dairy Schools//The Fortnightly Review. March 1888. No. 257. P. 426.

этический. Рассматривая аргументацию и риторику новых либералов, стоит еще раз подчеркнуть, как сильно они были связаны с общественной мыслью эпохи. Либералам принадлежала заслуга создания единой логичной и последовательной теории, но отдельные ее компоненты можно повсеместно встретить в эссеистике и журналистике рубежа веков, что еще раз показывает, что теория была подготовлена объективными тенденциями развития общества и отражала интересы значительной его части. Связь с эпохой особо ощутима в моральной стороне теории, в выстраивании современного, привычного для нас принципа предоставления социальных гарантий как права каждого человека.

Новым фактором, в корне изменившим подход к решению социальных проблем, было ощущение все большего социального равенства, стирания барьеров между разными классами внутри общества. В результате трех избирательных реформ XIX века значительная часть населения страны получила избирательные права. С ростом сектора обслуживания в экономике и увеличением штата местных чиновников шло формирование среднего класса.

Леди Сен-Хелье, всю жизнь прожившая в викторианском обществе, назвала его «плавильным котлом», в котором из разных социальных групп, населения городов и деревень, потоков эмигрантов выплавлялось общество уже XX века, с его более сбалансированной структурой³²⁸. В опубликованной в 1906 г. журнальной статье общество эдвардианского периода сравнивалось с новым видом транспорта – автобусом, объединившим пассажиров разных социальных групп: «в автобусе все равны, и мы судим о человеке только по его весу, а не одежде или происхождению»³²⁹.

Одним из факторов, способствовавшим осознанию социального равенства, был фактор внешний – англо-бурская война. То ощущение равного патриотизма, единого порыва, которое в русской истории обычно

³²⁸ Lady St. Helier. *Memories of 50 years*. London, 1909. P. 187.

³²⁹ Lane A.E. *London Bus*// *The Fortnightly Review*. January 1906. No. 469. . P. 121.

упоминается в связи с войной 1812 года, было пережито англичанами именно на англо-бурской войне³³⁰. С растущим ощущением социального равенства росла и потребность нового поколения «если не в равных условиях, то хотя бы в равных возможностях для всех»³³¹. В аннотации к сборнику эссе о развитии образования, опубликованной в *Contemporary Review*, в качестве основной черты всех статей было названо «желание вынести на свет гений всех социальных групп»³³².

Уже с 1870-х гг. молодое поколение из хороших семей тяготилось тем унижительным положением, в которое их родители ставили бедных людей бесцеремонным вторжением с помощью и поучениями³³³.

Этическая составляющая нового либерализма была построена на идее государства как гаранта равных возможностей для всех. Признание этой идеи означало серьезное отступление от классической либеральной мысли, с ее традициями самопомощи. Уникальное своеобразие нового либерализма как общественного течения заключается в том, что ему было сложнее, чем какому-либо другому направлению мысли, инкорпорировать государственную идею.

Классический либерализм XIX века был построен на идее личной свободы именно в противостоянии государству. Само название «либерализм» пришло в английский язык в начале XIX века с негативным оттенком как обозначение революционных, радикальных идей. Неудивительно, что политические оппоненты подхватили термин для обозначения левого крыла партии вигов с целью подчеркнуть радикальный характер их программы³³⁴. Это зерно изначального понимания либерализма – как движения, отстаивающего права индивида в столкновении с авторитарным государством - существовало на протяжении всего XIX века. Оно сохраняло силу и в рассматриваемый нами период, поддерживая в

³³⁰ Bradshaw P. Op. cit. P. 54.

³³¹ Thomas J.H. Op. cit. P. 16.

³³² Norman Lockyer. Education and National Progress: Essays and Addresses, 1870-1905. A Review// The Contemporary Review. 1907. No. 496. P. 604.

³³³ Eden A. Op. cit. P. 43.

³³⁴ Rotunda R.D. The Politics of Language. Liberalism as a Word and a Symbol. Iowa, 1986. P. 23.

общественном сознании определенные стереотипы в понимании либерализма, которые препятствовали эффективному и органичному обновлению партийных принципов.

Новые либералы объяснили переход на полярную позицию изменением самого общества, наполнившим новым содержанием классические либеральные принципы «свобода» и «справедливость». Зародившись в противовес авторитарному государству, классический либерализм традиционно трактовал свободу в политическом срезе – как защиту личности от политического авторитаризма. Экономическая составляющая свободы понималась как производная от политических прав личности – как отсутствие диктата со стороны государства. Именно такое понимание определило формирование классического либерального принципа *laissez-faire* – полного невмешательства государства в экономику, который лежал в основе управления Великобританией на протяжении всего XIX века.

Л.Т.Хобхауз, один из идеологов нового либерализма, ввел понятие «общественная свобода» как неотъемлемую часть либеральной теории прав. Он развил классическую доктрину равных прав, дополнив ее новыми выводами. В аргументации Хобхауза равенство прав подразумевает единые беспристрастные законы, а они невозможны без доступных судов и дешевых юридических услуг, что автоматически ведет к выводу о необходимости общественного, экономического равенства как предпосылки реализации политических свобод³³⁵. Новые либералы пришли к выводу, что демократия невозможна без обеспечения равных экономических возможностей граждан. Как пишет либеральный публицист, в будущем (с 1907 по 1916 год) главный редактор журнала “Economist” Ф.У.Херст в эссе «Империализм и финансы» «Как бедняк, отстаивающий свою независимость, может стать членом палаты общин? Как бедняк... может писать для прессы?»³³⁶.

³³⁵ Hobhouse L.T. . Op. cit. P. 21.

³³⁶ Hirst.F.W. Imperialism and Finance// Liberalism and the Empire. London, 1900. P. 114.

Хобхауз подчеркивал, что либерализм как учение, отстаивающее политические свободы, возник в условиях существования коррумпированного государства, когда потребность в такой защите была действительно необходима. Однако эта потребность уже была удовлетворена, и само общество претерпело значительную эволюцию³³⁷. По словам Дж.А.Гобсона, британское общество той эпохи являлось продуктом длительных экономических перемен, и партиям следовало в полной мере принять и проанализировать новые социальные условия, которые сам Гобсон видел далекими от совершенства. Он показал, что новое время поставило перед либерализмом новые задачи – уже не политического, а социально-экономического характера³³⁸.

Новые либералы доказывали, что в условиях стагнации развития и множества социальных проблем изменился как сам характер свободы, так и главная угроза для нее. Впервые ракурс рассмотрения этого понятия был перенесен из политической сферы, где главную опасность представляло вторжение государства в жизнь индивида, в сферу социально-экономическую, где угрозы для рядовой личности исходят из запутанного и несправедливого социального порядка.

Такой поворот в отношении государства определил замеченный самими либералами переход от «негативной» к «позитивной» установке всего либерального движения в целом. Партия теперь стремилась не просто отрицать негативные явления общественной жизни, но активно противостоять им с позиций государственного вмешательства³³⁹.

Понимание государства претерпело кардинальное изменение от враждебной силы к единственной беспристрастной стороне, способной уравновесить частные интересы внутри общества. В либеральной концепции справедливости отчетливо прослеживался оттенок защиты гражданина от социального произвола, воплощенного в самоуправстве сильных мира сего.

³³⁷ Ibid. P. 46.

³³⁸ Hobson J.A. A Modern Outlook. London, 1910. P. 257.

³³⁹ Samuel H. Op. cit. P. vii.

Это придало всей доктрине явный радикальный оттенок, который был все заметнее по мере углубления курса реформ³⁴⁰.

Уже для стадии теоретических разработок «нового либерализма» была характерна идея равенства социально-экономических возможностей разных классов за счет ограничения монопольных и аристократических привилегий. По мере развития противостояния с консерваторами по бюджетному и социальному вопросам позиция либералов приобретала все более выраженный классовый характер. Теория и практика оказались в неразрывной связи. Идея ограничения классовых привилегий как главной угрозы свободе граждан стала теоретической основой налоговой политики либералов, земельных статей бюджета 1909 г. и создания системы национального страхования с привлечением взносов от работодателей. В то же время, формирование концепции в ее зрелом виде было завершено уже в результате противодействия самих «привилегированных классов» (антибюджетной кампании 1909 г. и конституционного кризиса 1910-1911 гг.).

Идейной основой налогообложения капитала стала теория «незаработанного дохода». В среде новых либералов она была развита и обоснована в трудах Дж.А.Гобсона. В исследовании «Промышленная система» он доказал, что социально-экономические проблемы общества были связаны с неравномерным распределением капитала. Концентрация капитала в руках меньшинства приводила к его непродуктивному использованию, недостаточному уровню инвестиций в производство (как следствие – проблема безработицы), а его недостаток у большинства – к снижению потребления и как следствие – и спроса на товары.

Причиной сложившейся диспропорции Гобсон признавал скопление в руках производителей излишков прибыли, для обозначения которых он использовал особый термин «незаработанные доходы». Механизмом

³⁴⁰ По словам Л.Т.Хобхауза, свобода означала «ликвидацию всех классовых привилегий». (Hobhouse L.T. Op. cit. P. 21.).

нормализации экономики теоретик признавал изъятие «излишков» государством для проведения социальных программ³⁴¹.

Теория представляет собой идейную основу бюджета 1909 г. Однако в политической риторике критическая оценка крупного капитала приобрела еще более выраженный негативный оттенок. Он был особенно заметен в либеральной аргументации основных положений земельной реформы (соответствующие статьи содержались внутри бюджетного проекта 1909 г.).

Новый либерализм стал основой для идейного и риторического переосмысления традиционного либерального подхода к земельному вопросу. Сформировавшаяся еще в 1870-е гг. в доктрине партии идея о поддержке мелких сельских работников зазвучала по-новому с позиций идеи социальной справедливости.

Партия выступила в поддержку сельскохозяйственных работников-арендаторов и мелких фермеров, попытавшись отстоять их права в столкновении с земельной аристократией. Земельная реформа в либеральном понимании оказалась неразрывно связана с ограничением феодальных прав в пользу тех, кто реально обрабатывает землю. Критический оттенок по отношению к земельной аристократии появился в партии еще в 1880-х-1890-х гг. после первых неудачных попыток либералов выиграть сельские округа, которые были объяснены фальсификациями и политикой давления на сельскохозяйственных рабочих³⁴², однако зазвучал в полную силу уже в ходе обсуждения земельного вопроса в эдвардианский период.

Новые либералы показывали, что в конце XVIII-первой половине XIX века произошел значительный прирост аристократических владений за счет общинной земли³⁴³. Характерной для партийной риторики была историческая реконструкция «золотого века» средневековья, с XIV до XVII века, когда в основе хозяйства лежало свободное владение землей. Окрашивая борьбу за

³⁴¹ Hobson J.A. The Industrial System. P.295-299.

³⁴² Свидетельства о запугивании избирателей на местах можно найти в частности в книге либерала Дж.Л.Гауэра: Gover G.L. Years of Endeavour. 1886-1907. London, 1908. P. 47.

³⁴³ Jebb L. The Small Holdings of England; a Survey of Various Existing Systems. London, 1907// http://www.archive.org/stream/smallholdingsofe00wilkuoft/smallholdingsofe00wilkuoft_djvu.txt. P. 7.

права крестьянства в гражданские тона, либералы связывали свободное, независимое земельное хозяйство с понятием политического самосознания, гражданской ответственности. Очень популярными в этот период были сравнения с Римской империей и особенно обличающая землевладельцев формула “*Latifundia perdidere Italiam*”³⁴⁴.

В соответствии с теорией «общественной пользы» «манориальные права» признавались «вредными» для общества. Главным аргументом критики земельной аристократии было непроизводительное использование земли и доходов от нее. Дж.А.Гобсон рассматривал земельную ренту в числе источников «незаработанного дохода»³⁴⁵. Еще в 1880-е гг. известный Оксфордский историк либеральной ориентации Дж.Бродрик в памфлете «Реформа английской земельной системы», обвинил аристократию в том, что она выставляет «родовые гнезда» на продажу или аренду и «растрчивает проценты от дохода в Лондоне или на заграничных курортах, безо всякого внимания к тем обязанностям, которые накладывает владение землей»³⁴⁶.

Логическим выводом из распада традиционной структуры землепользования, с органической ролью, которой в ней отводилось аристократии, было изменение аграрной организации с целью ограничения ее наследственных прав и привилегий. Максимальное выражение это требование нашло в радикальном предложении национализации земли, поддержанном лейбористской партией. В либеральной доктрине это требование интерпретировалось как ограничение тех аристократических привилегий, которые препятствовали эффективному землепользованию.

Основные положения теории нового либерализма имели общий исток и очевидные пересечения с идеологией рабочего движения: это переустройство хозяйства на рациональной основе и социальная справедливость как основной ориентир в проведении государственной социальной политики. На практике молодые теоретики, подобно У.Г.Бевериджу, Дж.Гобсону, могли

³⁴⁴ «Крупное землевладение погубило Италию». (Griffen Howard W.G. The Restoration of the Unionist Party// The Fortnightly Review. 1908. No. 499. P. 107.).

³⁴⁵ Hobson J.A. The Science of Wealth. P. 86.

³⁴⁶ Brodrick G. C. The Reform of the English Land System. London, 1883. P. 22.

испытывать значительное влияние обоих течений, а некоторые их статьи сложно строго отнести к определенному лагерю.

В организационном отношении и новый либерализм, и рабочее движение выступили с программой государственного вмешательства для централизованного ответа новым вызовам времени: борьбы с безработицей, бедностью, тяжелыми условиями труда. Хотя различие и в установках, и в методах, и в конечной цели обоих течений очевидно, предложения по рабочему законодательству обоих движений были столь близки, что и в период реформ, и в наше время часто рассматриваются в рамках единого направления общественной мысли. В рабочем вопросе оба течения поддерживали меры по борьбе с безработицей, движение за обеспечение более высокого уровня жизни рабочих, их образование и социальную защиту. Сам Р.Макдональд сформулировал основную идею социализма как «рациональную теорию социальной организации».

В идейном плане оба направления общественной мысли призвали к реорганизации социальной системы на основе принципа справедливости. Подобно тому, как новые либералы признали право каждого человека на достойную жизнь, и лейбористская партия также говорила об универсальном «праве жить на плоды своего труда», а принцип «права на труд» часто перефразировался лейбористами как «право на жизнь»³⁴⁷.

Общность истока, аргументации и основных положений социализма и нового либерализма ощущалось и внутри самих движений, и при их оценке критически настроенными к идее государства консервативными течениями. Выстраивая концепцию экономики с государственным участием, Л.Т.Хобхауз открыто назвал ее «либеральным социализмом»³⁴⁸.

Однако возникает вопрос о различии в походах двух партий к государству, различии, которое в конечном счете и предопределило резкое расхождение их исторических путей. Оценки, которые дали реформам 1908 г.

³⁴⁷ ILP. Annual Conference at Huddersfield// The Labour Leader. 24 April 1908. No. 17. P. 261.

³⁴⁸ Hobhouse L.T. Op. cit. P. 172.

теоретики нового либерализма (напомним, что основные их труды появились уже после курса реформ) и лейбористы, дают уникальную возможность на примере реальных предложений рассмотреть различие двух подходов.

Это различие, даже в условиях сотрудничества и поддержки в противовес консерваторам, остро ощущалось в обоих лагерях. Видный сторонник нового либерализма С.Ф.Дж.Мастерман признал существование «непреодолимого разрыва между лейбористами и умеренными либералами»³⁴⁹.

Прежде всего, стоит отметить, что за общим признанием особой роли государства как центра управления промышленностью в радикальных и либеральных концепциях стоял совершенно разный *масштаб* обращения к государству. В реорганизации рынка труда лейбористы были готовы идти дальше, чем либералы, в государственном вмешательстве, и руководствовались исключительно принципом обеспечения более высокого уровня жизни рабочих, в то время как новые либералы поддерживали рабочее законодательство на основе более сложной теоретической схемы.

Размежевание между двумя силами явно проявилось в ходе подготовки и проведения либеральных реформ 1908-1911 гг. В лейбористских оценках достижения правительства всегда представлялись недостаточными. «Государство», созданное либералами в 1908 г., было для лейбористов лишь начальным этапом на пути к более развитой государственной системе управления. Партия была готова предложить своим избирателям более радикальную программу по всем пунктам либеральных предложений: всеобщие пенсии, право на труд, восьмичасовой рабочий день³⁵⁰.

Более того, главное различие заключалось не только в масштабе, но и в самом характере идеологии того и другого движения. В отличие от лейбористской идеологии, выросшей из новой организации рабочего класса и связанной с его потребностями, новый либерализм представлял собой

³⁴⁹ Masterman C.F.G. Twelve Months of Parliament// The Independent Review. January 1907. No. 40. Vol. XII. P. 35.

³⁵⁰ The Report of the Eighth Annual Conference of the Labour Party. London, 1908.

теоретическое движение, стремившееся осмыслить общество как единое целое и противопоставить интересам одного класса – неважно, буржуазии или рабочих – общий интерес.

Новые либералы всегда подчеркивали ориентацию движения на государственную политику как гарант защиты интересов всех классов в противовес частным интересам. Под ними в равной степени понимались как нарушения прав рабочих, так и их агрессивные требования, которые могут повредить нормальной работе экономики. Значительно продвинувшись в признании социальной ответственности государства, новые либералы всегда оговаривали надклассовую, беспристрастную сущность государственной политики и отказ от проведения чисто секционной, рабочей политики. Эта идея хорошо передана в речи У.Черчилля: лейбористы хотят разрушить частное предпринимательство, либералы хотят ограничить его незаконные привилегии; лейбористы нападают на капитал, либералы лишь используют его часть в форме фиксированного налога³⁵¹.

Либералы определили соотношение программ их партии и партии лейбористов как целого и части: если лейбористы заботятся только об интересах рабочих, либералы уделяют этому вопросу равное внимание наряду с защитой других классов³⁵². Г.К. Кемпбелл-Баннерман сформулировал задачу правительства в сфере отношений труда и капитала как обеспечение правил честной игры, без поддержки какой-либо стороны³⁵³.

Однако очевидная близость многих теоретических положений нового либерализма с социалистическими идеями, программой лейбористской партии стала удобным инструментом критики реформ для консерваторов. Для консервативной реакции на реформы была характерна обобщенная критика принципа государственного управления как такового. Оценки были отмечены резкостью и безапелляционностью тона. Реформы признавались

³⁵¹ Socialism and Socialists. Mr W.Churchill's Onslaught// The Labour Leader. 11 December 1908. P. 793.

³⁵² Watson R.S. The National Liberal Federation. L., 1907. P. 125.

³⁵³ The Times. 3 March 1906.

«извращенным безумием и безрассудной глупостью двух интриганов и демагогов» (естественно, Ллойд Джорджа и Черчилля), а в качестве их следствия прогнозировались упадок торговли, потеря империи и разрушение государства³⁵⁴.

На уровне политической риторики отрицание государства приняло форму аналогии государственного вмешательства в любом виде и идеи социализма. Само понятие «социализм» стало главным ярлыком, использовавшимся консервативными кругами в отношении социальных реформ 1908-1911 гг. Он был удобен в применении, так как вызывал в массовом сознании целый ряд негативных ассоциаций. Главной из них была ассоциация предложений по государственному управлению с рабочим движением в целом, с его расхожим образом в массовом сознании: социальным недовольством рабочих, развитием массовых рабочих организаций, зарождением политического движения в рабочей среде, идеями социализма и государственного контроля над экономикой³⁵⁵.

Для консервативного лагеря общность некоторых положений социализма и нового либерализма стала удобным инструментом для дискредитации либеральных идей и мер за счет их подведения под общий знаменатель со всеми радикальными течениями, обращающимися к государственному управлению. Предложения по усилению государства представлялись в консервативной риторике равно радикальными, без разбора, шла ли речь о масштабном реформировании или введении лишь отдельных элементов государственного присутствия в экономике. Как справедливо замечает английский историк Дж.Клэйтон, «для многих социальные реформы были равны социализму»³⁵⁶.

В отличие от современной традиции строгого разграничения понятий «социализм» и «социальная политика», в публицистике периода реформ эти термины могли с легкостью заменять друг друга. Отношение

³⁵⁴ The Observer. 26 September 1909. P. 6.

³⁵⁵ Beattie Crozier Dr J. A Challenge to Socialism// The Fortnightly Review. January 1908. No. 493. P. 33.

³⁵⁶ Clayton J. The Rise and Decline of Socialism in Great Britain. 1884-1924. London, 1926. P. 131.

консервативных кругов к любым элементам государственного вмешательства в экономику хорошо передают слова из правой газеты *The Observer*, сказанные в период антибюджетной кампании: «настоящий социализм – это то, что происходит здесь и сейчас. Он коварно внедряется Ллойд Джорджем в политическую систему страны»³⁵⁷.

Безусловно, имея перед собой цель дискредитировать любые предложения по государственному управлению, консервативные силы резко искажали как социалистические идеи сами по себе, так и их отголосок в либеральных мерах. Чтобы снизить популярность государственной политики, идеологи консерватизма использовали примитивные, упрощенные образы левых идей: ликвидация государства, всеобщая национализация, ликвидация традиционных институтов.

Отдельные предложения по государственной социальной поддержке сознательно доводились до абсурда. Консервативная риторика выстраивала образ полного уничтожения института семьи и его замены на институциональную заботу о детях от колыбели до зрелости³⁵⁸. Один из правоконсервативных плакатов назывался «Сколько стоит ваш ребенок?», подразумевая, что забота о малышах при социализме будет полностью возложена на государственную казну³⁵⁹. Поводом для подобного преувеличения стала концепция государственного содержания детей, предложенная СДФ в 1907 г., однако отвергнутая лейбористами. Тем не менее, для консерваторов эта идея стала удобным предлогом уличить лейбористов (а вместе с ними – и «радикальное» правительство либералов) в том, что они стремятся «взять всех детей под контроль государственных воспитательных центров и содержать их там до совершеннолетия»³⁶⁰.

Важной стратегической целью консерваторов была дискредитация социалистических (а вместе с ними и либеральных) предложений в глазах потенциальных избирателей из рабочей среды. В консервативной пропаганде

³⁵⁷ *The Observer*. 2 May 1909. P. 10.

³⁵⁸ *Parliamentary Debates*. Fifth Series. House of Commons. 23 April 1909. Vol.3. Col. 1829.

³⁵⁹ Coetzee F. Op. cit. 124.

³⁶⁰ Hoare H.W. Op. cit. P. 193.

главный акцент был сделан на развенчании социализма как реальной политической цели³⁶¹. Массовое социалистическое движение представлялось как обман, в котором лидеры используют масштабные обещания для привлечения голосов, а массы доверчиво следуют за ними в состоянии аффекта, пропагандистского опьянения. Та же идея проецировалась на либеральные меры 1908-1911 гг.: за красивой риторикой консерваторы пытались раскрыть невыгодный характер многих нововведений для рабочих, ограничение их привычек самопомощи в результате реформ³⁶².

Анализ консервативных оценок реформ показывает, что партия отрицала не только принципы ограничения свободы предпринимательства, но и стремилась ориентировать критику на широкие слои рабочих. Источники периода реформ не позволяют ответить на вопрос о том, как идея государства была воспринята в самой рабочей среде. Общественно-политическое обсуждение реформ затронуло лишь верхнюю прослойку рабочего класса – квалифицированных рабочих. Среди статей, посвященных отдельным мерам либерального правительства, можно встретить написанные квалифицированным рабочим Дж.Хатчинсоном. Дж.Хатчинсон назвал систему бирж труда «выполнением излишней работы». Его главная мысль – рабочие способны сами поддержать друг друга в трудную минуту.

На основе его статей можно представить стройную систему взглядов, которая по своей ориентации больше близка консервативным идеям. Хатчинсон негативно оценил государство как источник «бюрократической рутины»³⁶³. Он противопоставил государственному вмешательству традиционный дух товарищества и взаимовыручки, существовавший среди

³⁶¹ Очень распространенным приемом в консервативной публицистике было сравнение социалистической пропаганды с религиозной (Butler V.C. Socialism by J.R.Macdonald. A Review// The Economic Journal. Vol. 18; March 1908. No. 69. P. 81; Hume E. The Advent of Socialism// The Fortnightly Review. March 1906; No. 471. P. 483.).

³⁶² См. например: Garvin J.L. Op. cit. P. 563.

³⁶³ Hutchinson J.G. A Workman's View of the Remedy for Unemployment// The Nineteenth Century and After. No. 378. August 1908. P. 332.

рабочих, и признал причиной многих сложностей отдельных семей выпивку и азартные игры³⁶⁴.

Взгляды Хатчинсона как одного из представителей рабочей среды показательны в двух отношениях. Во-первых, мы вновь можем убедиться, что привычные для нас функции государства все еще казались чуждыми значительной части британцев (в том числе рабочим). Во-вторых, консервативная аргументация не была настолько реакционной, как кажется многим историкам сегодня, но совпадала с мнением значительной части общества.

Конечно, стоит отметить, что это единичный случай, а также подчеркнуть различие между квалифицированными и неквалифицированными рабочими. Между этими группами была пропасть не только в обеспечении и стандарте жизни, но и в восприятии своего положения на социальной лестнице, в профессиональной этике и системе координат поведения. Для этики профессиональных квалифицированных рабочих, большинство из которых принадлежали к профсоюзам, была свойственна идеология самопомощи в рамках тред-юниона, отделение от организаций беднейших рабочих и недоверие к бюрократическому вмешательству в «самоуправление» профсоюза³⁶⁵.

Несмотря на эмоциональный характер консервативной критики и обилие штампов, в ней можно выделить несколько основных линий аргументации против принципа государственного участия в экономике.

Первая – уже упомянутый выше образ бюрократии. Уступки государству презентовались консерваторами как отрицание традиционных ценностей и структур, жертва ими в пользу единого унифицированного государства³⁶⁶. Рассмотрим две другие – это пагубность излишнего налогообложения для развития предпринимательства и недопустимость регулирования социальной сферы. Для этого перейдем от рассмотрения

³⁶⁴ Idem. Can the Working Classes Save? P. 295.

³⁶⁵ King Desmond S. *Actively Seeking Work?: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*. Chicago, London, 1995. P. 7.

³⁶⁶ Strachey J.St.L. *The Problems and Perils of Socialism*. London, 1908. P. X.

дискуссии об организационной роли государства к обсуждению его финансовой и социальной ролей.

§ 2. Оценка финансовой политики правительства

В курсе реформ 1908-1911 гг. инструментом передачи государству новых широких полномочий стало увеличение государственного бюджета за счет роста налогов. На практике то усиление государства, о котором так много спорили новые либералы и их оппоненты, означало именно финансовую сторону вопроса, рост налогообложения бизнеса для обеспечения социальных выплат.

Государственные расходы на разные сферы показывали устойчивую тенденцию роста с 1880-х гг. Статьей расхода, потребовавшей серьезного увеличения бюджетного финансирования, стали траты на армию и флот. В 1908 г. на армию было потрачено 27,1 милл. фунтов по сравнению с 19,4 милл. в 1898 г. Аналогичные показатели для флота составили соответственно 34,1 и 20,9 милл.³⁶⁷. Потребность в новых источниках дохода для бюджета была очевидна. Даже консерваторы, отрицая масштабное государственное вмешательство в экономику, признавали необходимость умеренных социальных реформ.

По меткому выражению Дж.Л.Гарвина, «новый социализм» (именно так называли либеральный курс его противники) был «новым способом налогообложения»³⁶⁸. По большому счету антитеза «индивидуализм-коллективизм» прочитывалась современниками не столько с позиции оптимального управления экономикой, сколько с позиции соотношения финансовых потоков – частных и государственных. Неудивительно, что протестные движения против реформ проявились в полной мере не с применением отдельных принципов государственного участия в 1906-1908 гг., а именно с провозглашением новой налоговой политики государства при

³⁶⁷ The Economist Budget Supplement. May 1909. Vol. LXVIII. No. 3,427.

³⁶⁸ Garvin J.L. The Revue of Events// The Fortnightly Review. October 1909. P. 563.

представлении бюджета министром финансов Д.Ллойд Джорджем 29 апреля 1909 г.

Особенности бюджета, принесшие ему наименование «народного» и одновременно вызвавшие резкие протесты, заключались в исключительном для мирного времени дефиците в 17 миллионов фунтов и значительном росте налогов для его покрытия. «Народный бюджет» 1909 г. как ни одна другая мера либералов вызвал массовое недовольство всего консервативного лагеря. Бюджет затронул интересы многочисленных и разносторонних групп консервативного электората. Введение налогов на землю и рост налогообложения питейной промышленности вызвали протесты заинтересованных групп. В широких промышленных и банковских кругах, поддерживавших консерваторов, наибольшую обеспокоенность вызвал комплекс налогов, затронувших интересы капитала: введение сверх-налога на прибыль свыше 5 тысяч фунтов, рост подоходного налога и налога на наследство.

Беспрецедентный дефицит бюджета был вызван двумя основными факторами: необходимостью финансирования социального законодательства, главным образом, пенсионной реформы, с одной стороны, и ростом расходов на армию в связи со страхом германской угрозы, с другой. Консервативная оппозиция в парламенте обращалась к финансовым сложностям как поводу отказаться от дорогостоящих социальных программ, задуманных правительством. Консерватор Г.Чаплин на дебатах в палате общин заметил, что есть одна проблема, связанная с пенсионной реформой: «Откуда взять деньги?»³⁶⁹.

Ллойд Джордж как министр финансов оказался в сложнейшей ситуации. Правительство сталкивалось с проблемой острого дефицита бюджета почти в 15 миллионов фунтов. Однако по меткому выражению историка Р.К.К. Энсора, «Ллойд Джорджу удалось превратить проблему в

³⁶⁹ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. .27 May 1908. Vol. 189. col. 1128.

возможность»³⁷⁰. Действительно, именно в особых условиях нехватки средств Ллойд Джордж решается на значительное усиление налогового гнета для покрытия социальных и военных расходов.

Вновь введенные налоги резко порывали с британскими финансовыми традициями как в отношении количества собираемых средств, так и с точки зрения самих принципов налогообложения. «Народный бюджет» стал дальнейшим развитием принципа дифференцированного налогообложения.

Принципы прогрессивного налогообложения были применены либералами еще раньше в бюджете 1907 г., разработанном Г.Асквитом на посту министра финансов в правительстве Кемпбелла-Баннермана. Бюджет впервые ввел разделение на «заработанные» и «незаработанные» доходы и утвердил разную ставку подоходного налога для этих двух категорий. Заработанные доходы менее 2 тысяч фунтов в год облагались налогом 9 пенсов на фунт, незаработанные – налогом в один шиллинг³⁷¹. Налог на заработанные доходы свыше трех тысяч и незаработанные свыше двух вырос с 1 шиллинга до 1 шиллинга двух пенсов. Впервые был введен сверх-налог. Если общая сумма доходов превышала пять тысяч фунтов в год, то каждый фунт сверх трех тысяч облагался дополнительным сверх-налогом в шесть пенсов (то есть общая сумма налога для больших состояний составила шиллинг шесть пенсов, или 7,5%)³⁷². Доходы менее 160 фунтов не облагались налогами, что исключало из числа налогоплательщиков рабочих и низшую прослойку среднего класса.

Нововведения были произведены и в отношении налога на наследство, впервые введенного в 1894 г. Максимально взимаемый процент остался неизменным на уровне 15%, однако теперь его должны были выплачивать при наследовании состояния не свыше трех миллионов фунтов, как раньше, а

³⁷⁰ Ensor R.C.K. Op. cit. P. 413.

³⁷¹ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 29 April 1909. Vol. 4. Cols. 506-507.

³⁷² Ibid. Cols. 509-510.

одного миллиона. Аналогичным образом были снижены пороги для всех остальных ставок: налог 5 % теперь взимался с состояния свыше пяти тысяч фунтов, а не двадцати пяти, как раньше и т.д.³⁷³.

В налогообложении автомобилей принцип учета веса был заменен на учет лошадиных сил, и вместо трех весовых категорий (с максимальным налогом 7 фунтов 7 шиллингов) появились восемь. Сумма минимального налога осталась неизменной на уровне 2 фунта 2 шиллинга, максимальная же составила 42 фунта³⁷⁴.

Речь министра финансов Д.Ллойд Джорджа заняла более пяти часов и в вышедшем уже на следующей день выпуске газеты *The Manchester Guardian* была сравнена с «Одиссеей». Корреспондент газеты обратил внимание на «драматический фон драматического события»: переменчивая лондонская погода за окнами парламента давала о себе знать то вспышками солнца, то порывами дождя. Министр прерывался всего один раз, чтобы выпить стакан молока и дать возможность немного отдохнуть и слушателям³⁷⁵.

Конфликт вокруг бюджета развивался очень постепенно, и первые две недели после презентации проекта критические замечания оппозиции по тону и характеру аргументов мало отличались от обсуждений социальных программ в парламенте в 1908 г. Сразу после бюджетной речи Д.Ллойд Джорджа О.Чемберлен отметил «значительность» и «сложность» проекта, а также и тот факт, что он «рассчитан не на один год, а на несколько лет вперед»³⁷⁶. Первые реакции на бюджет, опубликованные в рубрике писем в редакцию газеты *The Manchester Guardian* от 30 апреля 1909 г., были связаны

³⁷³ Ibid. Cols. 511-512.

³⁷⁴ Ibid. Cols. 502- 503.

³⁷⁵ The Manchester Guardian. 30 April 1909. P. 8.

³⁷⁶ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 29 April 1909. Vol. 4. Col. 549.

с интересами производителей алкоголя, первыми выступившими с протестами против статей проекта³⁷⁷.

Консенсус в консервативном лагере в пользу однозначного неприятия бюджета стал формироваться в середине мая. В ходе парламентских дебатов 17 мая 1909 г. в ответ на замечание премьер-министра Г.Асквита о том, что правительство не получает критических откликов на проект, Э.Сесил, барон Рокли прямо заявил о наличии единодушно отрицательной оценки бюджета в деловой среде. По его замечанию, владельцы многомиллионных состояний, чьи интересы были задеты бюджетом, не относятся к той категории людей, которая пишет письма в правительство, только если это не ответное письмо. В то же время он упомянул о готовившемся письменном обращении к правительству от лица крупнейших банкиров и бизнесменов лондонского Сити³⁷⁸.

В ходе конфликта проявились три основные линии противоречий между двумя партиями в понимании принципов финансовой политики государства: это оценка налоговой системы как источника пополнения бюджета, выбор в пользу прямых или косвенных налогов и направление расхода государственных средств.

Теоретической основой «народного бюджета» была выдвинутая новыми либералами идея общественного происхождения богатства. Они признали, что природные ресурсы принадлежат обществу в целом и соответственно подчеркивали, что в прибыли всегда есть составная часть, которая должна использоваться для общественной пользы посредством налогообложения³⁷⁹. Будучи коллективным по своей сути, богатство должно подвергаться справедливому перераспределению и таким образом давать каждому человеку шанс на реализацию своих способностей³⁸⁰.

³⁷⁷ The Manchester Guardian. 30 April 1909. P. 8.

³⁷⁸ Ibid. 17 May 1909. Vol. 5. Cols. 37-43.

³⁷⁹ The Times. 11 December 1909.

³⁸⁰ Hobhouse L.T. Op. cit. P. 190.

Консервативные оценки и самого бюджета, и воплощенных в нем принципов были отмечены эмоциональностью и в теоретической проработке позиции значительно уступали либеральной презентации реформ.

Прежде всего, оппозиция отметила радикальный характер бюджета, порывавший с традициями британской финансовой политики. Еще до презентации бюджета 1909 г., в ходе разработки пенсионной реформы, А.Бальфур подчеркнул, что либеральные меры «изменяют характер всех будущих бюджетов»³⁸¹. Самым очевидным аргументом противников бюджета стала идея нарушения незыблемого принципа частной собственности. В консервативной прессе бюджет был назван «ограблением частной собственности и политическим вандализмом»³⁸². Один из депутатов сравнил финансовую политику правительства с действиями «мальчика, грабящего курятник»³⁸³.

С развитием теоретического обоснования неприятия бюджета акцент в консервативной кампании был сделан на аргумент о пагубности излишнего налогообложения для развития бизнеса. Консервативно ориентированные круги подчеркивали негативное влияние налогов на производство в нескольких отношениях. Дискуссия о степени государственного присутствия в экономике поднимала фундаментальные вопросы общественного устройства и вышла за рамки лишь политической риторики. В аргументации обе стороны опирались на экономические положения эпохи, старались углубить дискуссию обращением к науке.

В консервативно ориентированных экономических трудах центральной была идея о том, что высокие налоги негативно влияют на развитие предпринимательства. Экономические взгляды эпохи включали в себя идею о фиксированном размере промышленного капитала, распределявшегося между вкладами в производство, фондом заработной платы и налоговыми

³⁸¹ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 27 May 1908. Vol. 189. Col. 1135.

³⁸² Griffen H.W.G. The Coming Battle// The Fortnightly Review. November 1909. No. 515. P. 813.

³⁸³ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 29 June 1908. Vol. 191. Col. 400.

выплатами. Считалось, что увеличение любого из трех компонентов автоматически приводило к сокращению двух других.

В консервативном представлении сохранность крупных капиталов была залогом инвестиций в производство, и как следствие – поддержания активного тонуса всей экономики страны. В качестве последствий роста налогов на «богатых» в народном бюджете 1909 г. называлось сокращение заработной платы и даже рост безработицы, с одной стороны, и уменьшение инвестиций в бизнес, с другой³⁸⁴.

В предвыборной статье, появившейся в консервативной газете *The Observer* в декабре 1909 г. эта идея была метафорически сформулирована следующим образом: «экономика живет за счет капитала, как организм – за счет пищи»³⁸⁵. Лорд Лэнсдаун на встрече местной юнионистской организации в Уилтшире подчеркнул, что потребность в инвестициях была особенно высока именно в то время, когда промышленность столкнулась с проблемой безработицы. Создание новых рабочих мест потребует от бизнеса новых инвестиций, которые правительственная бюджетная политика делает невозможными³⁸⁶. Депутат-консерватор Э.Сесил, барон Рокли выделил в качестве главных последствий правительственной политики «отток капитала за рубеж, снижение уровня заработной платы и как результат рост безработицы»³⁸⁷.

Еще при обсуждении бюджета на 1909 г. О.Чемберлен упрекнул правительство в том, что оно «собирает из людских карманов больше, чем когда-либо»³⁸⁸. Несмотря на структуру бюджета с преобладанием прямых налогов на капитал свыше 160 фунтов, консервативная пропаганда доказывала, что «налоги на капитал в конечном счете ударят именно по бедным»³⁸⁹, за счет вынужденного сокращения рабочих мест.

³⁸⁴ Giffen R. Op. cit. P. 211.

³⁸⁵ *The Observer*. 12 December 1909. P. 1.

³⁸⁶ *Ibid.* 8 August 1909. P. 7.

³⁸⁷ *Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons*. 17 May 1909. Vol. 5. Col. 40.

³⁸⁸ *Ibid.* 01 June 1908. Vol. 189. Col. 1596.

³⁸⁹ *Ibid.* 17 May 1909. Vol.5. Col. 53.

В агитационной кампании против «народного бюджета», организованной членами палаты лордов летом 1909 г., центральной стала идея о вынужденных сокращениях работников как непосредственном последствии реформ. Многие из них единовременно прекратили членство в благотворительных организациях из-за «потенциально огромного роста налогов, вызванного бюджетом»³⁹⁰. Лорд Портланд объявил работникам усадьбы в Уэлбеке, что в новых условиях будет вынужден против своей воли прибегнуть к массовым увольнениям³⁹¹.

С противоположной стороны, позиции новых либералов, напрашивался ответный вопрос – в действительности столь эффективным было использование крупных состояний? Резкая критика бюджета консерваторами способствовала дальнейшей радикализации либеральной риторики. Консервативная трактовка вопроса об инвестициях заставила либералов сделать ответный шаг, заговорив о непроизводительном использовании капитала. Его критика стала особенно жесткой после кампании, организованной лордами против «народного бюджета». В новом либерализме «частный интерес», с неизбежной заботой о личной выгоде, был противопоставлен государству как гаранту соблюдения общественного интереса.

Выступая в парламенте, либерал Л.Чиозза Монэ ответил консервативной оппозиции, что она зачастую забывает о соотношении налога и общего размера крупных капиталов. Даже с учетом его вычета эти состояния остаются огромными. Чиозза Монэ обратился также к выводам известного экономиста либеральной ориентации А.Маршалла, который подсчитал, что высшие классы ежегодно непроизводительно используют триста миллионов фунтов³⁹².

В развернувшейся вокруг бюджета дискуссии консерваторы ответили на эти аргументы. Барон Рокли выступил с критикой понятия

³⁹⁰ Porritt E. The Struggle over the Lloyd-George Budget// The Quarterly Journal of Economics. 1910. Vol. 24. P.253.

³⁹¹ Ibid. P. 254.

³⁹² Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 17 May 1909. Vol. 5. Col. 44-51.

«незаработанные доходы», введенного в новом либерализме. Он доказывал, что труд лежал в основе любого накопления³⁹³. В октябре 1909 г. видный деятель консервативной партии, знаменитый своими ораторскими способностями Ф.Э.Смит выступил на встрече противников бюджета, организованной на катке в лондонском районе Уайт-сити. В ответ на либеральный аргумент о непроизводительных тратах он обратил внимание на то, что богатые люди живут не за счет капитала, который должен оставаться незабываемым, а за счет процентов с него. Он также вновь подчеркнул, что устойчивость капитала является залогом поддержания высокой занятости: «да, значительная часть денег тратится на роскошь, которая напрямую не приносит пользы рабочим, в то же время капитал постоянно задействован для создания рабочих мест»³⁹⁴.

Вторым крупным противоречием в отношении государственного бюджета был вопрос о направлениях расходования средств. Возрастающая потребность в государственном финансировании стала очевидной тенденцией с конца XIX в. Хотя неизбежность роста бюджетного финансирования была признана обеими партиями, они по-разному оценивали ту степень, в которой государство должно было брать на себя расходы на военные и социальные нужды.

В британской политической традиции обсуждение государственных расходов затрагивало лишь военные траты. Принцип экономии государственных расходов (в узком понимании – как расходов на армию) входил в классическую либеральную триаду «мир, свобода рук, экономия».

Однако в последней четверти XIX в. наметилась тенденция роста государственных расходов на социальные нужды, сначала на местном уровне, а затем – на уровне государственного бюджета. Развитие государственных социальных институтов началось на местном уровне. Поздневикторианская политика заключалась в развитии и расширении

³⁹³ Ibid. Col. 39.

³⁹⁴ The Manchester Guardian. 25 October 1909. P. 9.

функций Палаты местного управления, которое проходило за счет роста местных налогов³⁹⁵. По мере увеличения числа предложений об унифицированном решении социальных проблем все большее число государственных программ охватывало всю страну и финансировалось из центра³⁹⁶.

Для новых либералов традиционное понимание экономии в смысле военных расходов стало оправданием для возрастающих трат на социальную сферу. Если раньше позиция партии заключалась в том, чтобы максимально снизить затраты на армию, то в новых условиях либералы говорили о сокращении военных расходов как способе обеспечить достаточное финансирование социальной сферы³⁹⁷.

Консервативная партия, напротив, акцентировала рост международной напряженности и как следствие признавала единственной допустимой сферой роста государственных расходов военную. Консерваторы подчеркивали существование мощной военной угрозы и экономической конкуренции со стороны США и европейских государств, в особенности Германии. Лидер оппозиции А.Бальфур в речи, произнесенной в Бингли-холле³⁹⁸ в сентябре 1909 г., призвал правительство не забывать, что Америка и Германия «уже куют оружие, которым отнимут империю»³⁹⁹.

При обсуждении бюджетного проекта консервативная критика была направлена не только на чрезмерность государственных расходов и налогов как способа их покрытия, но и на то, каким образом правительство собиралось распорядиться этими деньгами. Несмотря на неприемлемость для оппозиции столь крупных государственных расходов, средства, направленные на военную сферу, были признаны недостаточными. О.Чемберлен заявил об этом сразу же после представления бюджета в

³⁹⁵ Blunden G.H. A New Property Tax// The Economic Journal. December 1897. Vol. 7. No. 28. P. 609.

³⁹⁶ Bastable C.F. The Distribution of Revenue between the Central Government and Local Authorities// The Economic Journal. December 1899. Vol. 9. No. 36. P. 541.

³⁹⁷ Hobhouse L.T. Op. cit. P. 225.

³⁹⁸ Бингли-холл – первый в Англии выставочный зал, построенный в Бирмингеме в 1850 г. Здание не дожило до наших дней, погибнув в пожаре в 1984 г.

³⁹⁹ The Observer. 26 September 1909. P. 6.

парламенте 29 апреля⁴⁰⁰. В статье журнала *The Quarterly Review*, анализирующей дефицит бюджета 1909 г., военные расходы в условиях германской угрозы признаны неоспоримыми в то время, как государственные пенсии названы затратными и несвоевременными⁴⁰¹.

Безусловно, идея роста финансирования социальных программ вызвала поддержку лейбористского движения. Более того, обе партии – либералы и лейбористы – заняли общую критическую позицию по отношению к милитаристскому настрою консерваторов. При обсуждении бюджета лейбористский депутат от Шеффилда А.Ричардсон признал справедливым, что «оплата дредноутов возложена на плечи тех, чью собственность они будут защищать»⁴⁰².

Еще одним камнем преткновения между либерально и консервативно ориентированными кругами стал вопрос о преимущественном использовании прямых или косвенных налогов. Для либеральной концепции изначально была характерна политика прямых налогов. Традиция восходит к А.Смиту, выдвинувшему четыре главных требования к налоговой системе. Налоговая нагрузка должна быть простой по структуре, равной для всех классов, удобной в отношении времени взимания налога и полностью достигать бюджета⁴⁰³. Кроме того, выстраивание государственных сборов с акцентом на прямые налоги соответствовало положению нового либерализма о бюджете как инструменте перераспределения средств.

Консервативная критика прямых налогов была построена на тех же линиях аргументации, что и критика налогов в целом. Утверждалось, что прямые налоги на капитал (а в особенности сверх-налог) препятствуют накоплению достаточных средств для инвестиций и фонда заработной платы.

⁴⁰⁰ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 29 April 1909. Vol. 4. Col. 549.

⁴⁰¹ Giffen R. Op. cit. P. 205-208.

⁴⁰² Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 29 April 1909. Vol. 4. Col. 590.

⁴⁰³ Haywood G.R. Direct Taxation and how it may be applied. Financial Reform Association. Liverpool, 1883. P. 3-4.

Альтернативным предложением было введение невысоких косвенных налогов на продукты ежедневного потребления⁴⁰⁴.

Напротив, лейбористская партия выступила с критикой тех косвенных налогов, которые все-таки вводились бюджетом – налогов на табак и алкоголь⁴⁰⁵. Лейбористы говорили о несправедливости налогообложения продуктов каждодневного потребления, которые зачастую являются основой выживания беднейших слоев общества. На встрече с железнодорожниками в Ланкашире Ф.Сноуден критически заметил, что правительство «собирается забрать деньги у бедняков в форме налога на сахар, чтобы затем вернуть его в качестве пенсий»⁴⁰⁶.

Несмотря на значимость вопросов государственного регулирования экономики и проведения налоговой политики в новом либерализме, возможно, наибольшее значение в сфере государственной ответственности теоретики этого направления приписывали социальной сфере.

В комплексе реформ 1908-1911 гг. социальная сфера заняла центральное место – была создана государственная пенсионная система, система страхования здоровья и работы с участием государства. И на уровне теории, и на уровне практики новый либерализм представил новую систему координат в построении отношений между государством и обществом в целом и в частности – в выстраивании системы социальной поддержки.

⁴⁰⁴ Giffen R. Op. cit. P. 211.

⁴⁰⁵ Chamberlain A. Politics from Inside. An Epistolary Chronicle. 1906-1914. London, 1936. P. 189.

⁴⁰⁶ The Manchester Guardian. 4 May 1908. P. 8.

§3. Обсуждение основ системы социальной поддержки

Общественная дискуссия вокруг реформ была значительно расширена за счет того, что в ее основу лег вопрос не только об оптимальной форме организации помощи, но намного более общий вопрос о ценностях, на которых она строится. Передача значительных полномочий по поддержке населения государству сопровождалась идейным обоснованием. В то же время с началом массового обсуждения в обществе проектов перестройки системы социальной помощи сразу зазвучали и голоса тех, кто был против резких перемен. После реформ 1908-1911 гг., когда новые государственные полномочия были реализованы на практике, их противники сплотились под эгидой консервативной партии.

Спор о том, кто и в какой степени ответственен за благополучие общества, можно представить как борьбу старого и нового. В противовес новому принципу социальной ответственности государства консервативная партия выступила с идеей ценности традиционного, освященного веками порядка, представленного системой помощи Закона о бедных и организациями взаимопомощи.

Своеобразие дискуссии о государстве заключалось в том, что по мере эволюции либерализма в сторону поддержки государства, консерваторы смещались на прежние либеральные позиции в отношении к социально-экономическому устройству общества. В процессе критики системы государственной социальной поддержки консервативная доктрина органично впитала в себя положения классического либерализма о самопомощи и

личной инициативе, которые стали ее неотъемлемой частью на многие годы вперед, до нашего времени.

В процессе аргументации своих позиций – за государство или частную инициативу – обе стороны заложили основу двух основных политических течений, сохранившихся до наших дней – консервативного и лейбористского (именно эту партию можно назвать преемницей либералов в отношении к государственной социальной системе). В этой связи обсуждение социальной роли государства представляет особый интерес.

В ходе критики реформ 1908-1911 гг. консервативная оппозиция сконструировала особый мифический образ викторианского общества, который лег в основу всей последующей консервативной традиции презентации экономики с ограниченным, умеренным государственным присутствием. В крайне консервативной историографии складывается образ «прекрасной эпохи» британского промышленного процветания и внутреннего благополучия в викторианскую эру, когда любая проблема могла быть решена на местном уровне, внутри локального сообщества, без всеуравнивающей государственной линейки. Миф о викторианской благотворительности также утверждает, что если бы не либеральные реформы с их акцентом на усиление государства, этот мир мог бы продолжиться и после окончания эпохи королевы Виктории.

Миф об «инициативности» викторианцев в противовес пассивному ожиданию государственных даров силен как в современной популярной культуре, так и в политической риторике⁴⁰⁷. В наши дни премьер-министр Великобритании Д.Кэмерон признал ориентиром модель викторианского

⁴⁰⁷ Начиная с М.Тэтчер, консервативная партия активно использует викторианский пример для идейного оформления предложений по поддержке индивидуальной инициативы в противовес государственному управлению (Современная Великобритания: проблемы и перспективы. Материалы «круглого стола», 23.05.2011. М, 2001. С. 37; Hill M. Rolling back the Welfare State: the Major Governments and Social Security Reform// The Major Premiership: Politics and Policies under John Major. N.Y., 1999.)

общества, основанного на «культуре добровольной помощи, филантропии, социального действия»⁴⁰⁸.

«Викторианский миф» зародился именно в ходе обсуждения реформ 1908-1911 гг. как реакция консервативной оппозиции на усиление государственного участия в экономике⁴⁰⁹. При обсуждении новых принципов, введенных реформами, консерваторы создали идеальный образ «старого порядка» социальной поддержки, существовавшего до реформ 1908-1911 гг. Рассмотрим его основные черты.

До проведения реформ 1908-1911 гг. функции социальной защиты в британском обществе осуществлялись сетью разнообразных организаций. Государственный элемент помощи был представлен традиционным (существовавшим еще с елизаветинских времен) институтом Закона о бедных. Основная доля защиты от социальных рисков приходилась на частные организации, созданные как в самой рабочей среде (сначала общества взаимопомощи, в дальнейшем – также тред-юнионы), так и более обеспеченными слоями для благотворительной помощи рабочим.

Укорененность частных организаций социальной защиты в викторианском обществе, широкий масштаб их деятельности были тесно связаны с идейными взглядами эпохи. В основе викторианского экономического процветания лежала идеология свободной торговли. В социальной сфере ее смысл можно сформулировать как взаимную общественную помощь (как внутри рабочего класса, так и в качестве благотворительной поддержки) без обращения к государству.

Логика викторианской взаимопомощи рассматривала и жизненные проблемы, и их решения в фокусе частной жизни. По словам крупного исследователя благотворительности Ф.К.Прохаска, «викторианские взгляды

⁴⁰⁸ Определение было дано премьер-министром Великобритании, лидером консервативной партии Д.Кэмероном понятию «большого общества», которое стало основой современной консервативной доктрины (<http://www.number10.gov.uk/news/big-society-speech/>).

⁴⁰⁹ Подробнее о феномене викторианской благотворительности см. Коноплева С.В. Викторианская Англия: опыт общественной благотворительности и современность//Современная Европа. 2012. № 3. С. 102-117.

приписывали социальные трудности... исключительным обстоятельствам, а не структурным проблемам экономики»⁴¹⁰ Бедность признавалась «вызывающим сожаление, но неизбежным фоном ... жизни»⁴¹¹.

Консерваторы считали достоинством викторианской системы социальной помощи тот факт, что она строилась на мощных идеях личной свободы и ответственности за планирование собственной жизни. Высшим благом в консервативной презентации рабочей жизни было развитие привычки самопомощи. Элементами такого долгосрочного планирования жизни признавался труд как основа, а в дальнейшем – грамотное распоряжение средствами в форме создания необходимых накоплений и отсутствие пороков.

Викторианские представления о выстраивании жизни не были чисто индивидуалистическими. Они предполагали развитие и привычек взаимопомощи, которые признавались важной частью планирования жизни. В то же время взаимная помощь на локальном уровне, в сообществе людей одной профессии или местности, рассматривалась как неотъемлемая часть независимой, продуманной жизни индивида. Исследователь Д.Дж.Грин следующим образом сформулировал понятие взаимной помощи в обществе, основанном на принципе *laissez-faire*: это «солидарность, связанная со свободой, — это ощущение единства, рождаемое принадлежностью к культуре, которая уважает личность, предоставляя ей право максимально использовать имеющиеся возможности, и ожидает от каждого индивида верности ценностям, на которых основана свобода»⁴¹².

Оппозиция показывала, что главным результатом развития привычек самопомощи стало развитие институтов взаимного страхования – касс взаимопомощи. Участие в программах взаимного страхования и создание

⁴¹⁰ Prochaska F.K. *Philanthropy and the Hospitals of London. The King's Fund. 1897-1990.* Oxford, 1992. P. 1.

⁴¹¹ Bradshaw P. *Seen in Perspective. 1995-1945. A Panorama of 50 years.* London, 1946. P. 10.

⁴¹² Грин Д.Дж. *Возвращение в гражданское общество: социальное обеспечение без участия государства.* М., 2009. С. 54.

необходимых накоплений на черный день должны были стать гарантией преодоления непредвиденных и независимых от самого рабочего трудностей – безработицы, стихийных бедствий, производственных травм и т.д.

При обсуждении билля о национальном страховании в 1911 г. оппозиция признала важное значение этой меры, так как она была направлена именно на борьбу с независимыми от рабочих факторами риска – профессиональными заболеваниями, травмами, с одной стороны, и безработицей, с другой.

Принципиально в ином свете представлялась ситуация в случае, когда причиной сложностей было недостойное поведение самого бедняка. Консервативная доктрина неразрывно связывала масштабные социальные проблемы эпохи – массовую нищету, плохое состояние здоровья, безработицу – с индивидуальными пороками. Поиск причин бедности и их решения велся на уровне отдельных биографий и семей, а не общества в целом. По выражению одного из главных идеологов консерватизма У.Г.Мэллока, «если кто-то беден...зависим, значит, у него просто нет...желания перестать быть таким»⁴¹³.

Бережливость (thrift) была одной из главных добродетелей викторианского общества. В экономической картине мира XIX века личные накопления воспринимались как «прирост национального богатства»⁴¹⁴. Создание накоплений было важным элементом идеологии самопомощи, self-help. Согласно этой идеологии, те, кто не делали накоплений сами, показывали безответственное отношение к жизни и, как следствие, были недостойны помощи. Эту мысль очень четко выразил один из исследователей городской жизни Столлард в книге «Исследование бедности среди евреев и христиан Лондона»: «именно отсутствие привычки делать... накопления является главной причиной того, что в нашей цивилизации, основанной на

⁴¹³ Mollok W.H. The Functions of Wealth// Contemporary Review. 1882. Vol. xli. P. 207.

⁴¹⁴ Hutchinson J.G. Can the Working Classes Save?.P. 286.

принципе частной собственности, столь значительная часть населения имеет... пролетарский идеал жизни»⁴¹⁵.

Представление о пьянстве как одной из основных причин бедности было повсеместным⁴¹⁶. Типичным явлением в викторианской прессе были подсчеты, какие накопления можно сделать, если просто отказаться от ненужных (а иногда и откровенно вредных) каждодневных трат. Так, было подсчитано, что при сложении стоимости одного стакана пива в день за год можно накопить сумму, которая с банковскими процентами составит сто фунтов⁴¹⁷.

Консервативную логику можно сформулировать следующим образом: благом для человека, опустившегося на дно жизни из-за собственных пороков, была адресная помощь, чтобы вернуть его в русло нормальной жизни. На оказание такого рода помощи была нацелена масштабная система благотворительности, существовавшая в викторианской Англии, и уже упомянутая выше система Закона о бедных.

Современный исследователь благотворительного сектора Финлэйсон выделяет три основные типа благотворительной помощи: частную благотворительность (*voluntarism*), коммерческие проекты и неформальную помощь⁴¹⁸.

Частная благотворительность, возможно, представляет собой наиболее распространенный тип викторианской социальной поддержки. В обществе существовала сеть благотворительных обществ, охватывавших все сферы социальной жизни: медицину, образование, строительство, профессиональную поддержку.

В 1895 г. тысяча крупных благотворительных организаций только в Лондоне имели финансирование 7 миллионов фунтов, что превышает

⁴¹⁵ Stallard Dr. *London Pauperism amongst Jews and Christians, an Inquiry*. London, 1867. Цит. по: Mackay T. *A History of the English Poor Law*. London, 1899. Vol.3. P.591.

⁴¹⁶ Bradshaw P. *Op. cit.* P. 55.

⁴¹⁷ Лагутина М.Д. Викторианские ценности и победа либеральной концепции// *Общественная мысль и социально-политические движения в новое и новейшее время*. Вып. 2. Волгоград, 1995. С. 66.

⁴¹⁸ Finlayson G. *A Moving Frontier: Voluntarism and the State in British Social Welfare, 1911-49*// *Twentieth Century British History*, 1990, No. 1 (2). P. 185.

бюджет страны в несколько раз⁴¹⁹. Основой финансирования благотворительных фондов были частные пожертвования. Любой проект – создание общества или открытие учреждения – начинался с исследования положения в этой сфере и заканчивался сбором средств. Он мог осуществляться как с использованием личных связей⁴²⁰, так и с привлечением широкой публики – с помощью рассылки специальных купонов или объявлений в газетах⁴²¹. Нередким среди викторианцев было завещать значительную сумму благотворительному обществу.

Сами общества и объекты их опеки в этот период поистине впечатляют многообразием. Это и Фонд по созданию приютов для кэбменов, и Столичное общество по организации фонтанов с питьевой водой, и Миссия поддержки цветочниц⁴²².

Коммерческая благотворительность предполагала развитие проектов по благоустройству, которые должны были приносить лимитированную прибыль. Классическим примером можно признать компании, которые занимались строительством домов с дальнейшей сдачей квартир в аренду рабочим семьям, известные под названием Model dwellings companies (компании по строительству типового жилья). С 1830-х гг. они организовывались исключительно на благотворительных основах, но в 1860-х гг., во многом по инициативе известных филантропов графа Шефтсбери и Октавии Хилл⁴²³, стали превращаться в инвестиционные проекты. Своевременная оплата жилья должна была стать гарантией получения

⁴¹⁹ Prochaska F.K. Op. cit. P. 2.

⁴²⁰ В своих воспоминаниях Э.Иден, премьер-министр (1955-1957) и министр иностранных дел (1935-1938, 1940-1945) Великобритании подробно описывает деятельность мамы по организации сельской больницы. Важнейшей ее частью был сбор средств (Eden A. Op. cit. P. 43.).

⁴²¹ Ф. Сандерсон, один из преподавателей Рескин колледжа, открытого в Оксфорде в 1899 году для рабочих, в своих воспоминаниях описывает, как еще в юности принял участие в финансировании колледжа, оплатив вложенный в журнал купон. Впоследствии он узнал, что его взнос оказался самым первым (Sanderson F.H. Op. cit. P. 193).

⁴²² Walvin J. Victorian Values. Athens, 1988. P. 96.

⁴²³ Октавия Хилл (1838-1912) – известный филантроп. Октавия работала главным образом в сфере строительных проектов, став одной из первых, кто стал проводить в жизнь коммерческое строительство квартир для дальнейшей аренды. Среди историков вызывает разные чувства. Одни отмечают значительный размах строительства (15 домов с более чем 3000 жильцов). Данный ею пример стал одним из способов борьбы с городской бедностью. Другие критикуют ее за жесткие требования своевременной оплаты и вмешательство в жизнь жильцов (Social Policy. P. 173).

инвесторами пятипроцентной прибыли, поэтому строительные проекты викторианской эпохи также широко известны под названием «пятипроцентная благотворительность». Их особенностью, соответствующей общему духу эпохи, было выдвижение определенных условий для проживания – в частности, рабочие должны были демонстрировать активный образ жизни и обязательно отправлять детей в школу⁴²⁴.

Неформальная помощь на местном уровне представляет собой основу викторианского мифа о «социальном действии». Викторианское сознание предлагало индивидуальные решения для каждой проблемы, каждой местности, каждого нуждавшегося бедняка. Помощь была локально ориентирована: организаторы и спонсоры благотворительных организаций старались смягчить социальные проблемы именно своей местности, будь то церковный приход, усадьба или городской район. В отсутствии единых систем здравоохранения и образования более обеспеченные жители того или иного города или местности открывали приюты и больницы, школы для бедняков, передвижные кухни⁴²⁵. Обычным явлением было навещать своих бедных соседей с подарками к празднику, с бесплатными уроками, иногда просто с увещеваниями бросить пьянство и лень⁴²⁶.

По масштабу деятельности организации представляли собой значительное явление в викторианском обществе, что стало основой для «викторианского мифа» о развитой системе социальной поддержки. В то же время качество оказываемой ими помощи коренным образом отличалось от современных стандартов (построенных на тех же принципах, что и реформы 1908-1911 гг.).

Функции организаций Закона о бедных и благотворительных обществ заключались в поддержке именно в критических ситуациях (голодные годы и

⁴²⁴ Проекты образования для детей часто встречали отпор со стороны родителей, так как детский труд долгое время был одним из источников содержания семьи. Кривая бедности Ч.Бута, где он показал благосостояние семей в разные периоды семейной жизни, выявила наибольший провал именно в период подрастания детей, когда родителям приходилось в одиночку обеспечивать не только себя, но и содержание (включая образование) детей.

⁴²⁵ Остапенко Г., Чернышева О. Ук. соч. С. 99; Eden A. Another World. 1997-1917. London, 1976. P. 43; The MP for Russia. Reminiscences and Correspondence of Madame Olga Novikoff. Vol. 2. P. 436.

⁴²⁶ Lady St. Helier. Memories of 50 years. London, 1909. P. 225.

годы рецессии, болезни, пожары, пороки и т.д.) с целью скорейшего возвращения человека к независимой жизни. Важным условием оказания помощи было «исследование» причин проблемы и готовности к исправлению, в случае если она была связана с пороками или ленью. Помощь представляла собой не только материальную поддержку, но и «моральное лечение» бедняков, сбившихся с верного пути.

Идея о корреляции между усилиями самого человека и объемом предоставляемой ему помощи проявилась также в ходе обсуждения пенсионной реформы. Оппозиция в корне осудила обратно пропорциональное соотношение между размером пенсии и уровнем дохода. В консервативном понимании высокий уровень дохода (в том числе в виде процентов от накоплений) был свидетельством разумного отношения к жизни, а следовательно, и правом на получение государственного пособия в дополнение к собственным доходам: «худшим положением был низкий уровень доходного порога, исключивший из государственной схемы многих членов касс взаимопомощи, которые за счет экономии в течение всей жизни смогли обеспечить себе еженедельные выплаты в кассе в размере 10-12 шиллингов»⁴²⁷.

При сопоставлении двух систем социальной поддержки – традиционной и предложенной в рамках реформ 1908-1911 гг. - ключевым является вопрос о том, кому надо предоставлять помощь. В викторианской Англии с верой в регулируемую экономику, когда бедственное положение объяснялось не изъянами экономического устройства, а личными пороками человека, логика помощи была следующей: в общей массе безответственных бедняков надо найти действительно достойных, случайно попавших во временно трудную ситуацию. Лейтмотивом всей викторианской благотворительности было «расследование» положения при любом обращении за помощью. Сама помощь воспринималась как одноразовое

⁴²⁷ The Manchester Guardian. 9 June 1908. P. 1.

действие для возвращения к самообеспечению. В «ответственном государстве», даже в таком зачаточном состоянии, как на момент проведения реформ 1908-1911 гг., социальные программы даруются как право⁴²⁸.

Напротив, в консервативном понимании бесконечный поток государственных дотаций, не обусловленных достойным поведением бедняка, был верным способом погубить его. Долгая и систематическая опека, как уже говорилось выше, считалась вредной, а государство признавалось максимальным проявлением опеки.

В викторианском сознании была укоренена идея, что человек сам несет ответственность за свою жизнь и не должен рассчитывать ни на государство, ни на «дары» благотворителей. По словам лорда Шефтсбери⁴²⁹, одной из ключевых фигур викторианской благотворительности, для решения социальных проблем в Англии было достаточно «средств, рвения и ума» и без государственного участия.

Суть консервативных нападок на принцип государственной социальной поддержки заключалась в том, что введение гарантированной государственной помощи разрушит «привычки самопомощи». Консерваторы показывали: когда человек понимает, что в любом случае получит государственное пособие, это «разрушает стимул работать»⁴³⁰. В соответствии с верой, что социальная поддержка должна нести не сиюминутную помощь, а определенным образом оттачивать характер человека, государственные программы критиковались консерваторами как путь к «уменьшению независимости и ответственности и сокращению энергичного накопления»⁴³¹.

⁴²⁸ Hobhouse L.T. Op. cit. P. 36. Samuel H. Op. cit. P. 4. В отношении пенсий этот принцип подробно рассматривается в статье: Vivian H. Pretended Labour Parties// The Fortnightly Review. January 1906. No. 469. P. 162.

⁴²⁹ Энтони Эшли Купер, граф Шефтсбери (1801-1885) – английский политик и известный филантроп. Принимал активное участие в разработке фабричного законодательства (в том числе Factory acts 1847 и 1853 гг.). Председатель Совета так называемых школ для бедняков (ragged schools).

⁴³⁰ Vivian H. Op. Cit. P. 154.

⁴³¹ Loch Ch.S. Old Age Pensions: Mistakes and Misstatements// [www. JSTOR.org/stable/60218877](http://www.JSTOR.org/stable/60218877). (Электронный ресурс; дата просмотра 25.05.2013). P. 19.

При обсуждении пенсионной реформы 1908 г. в палате общин с этих позиций был осужден принцип полностью государственной пенсии, без необходимых взносов со стороны рабочих. О.Чемберлен заявил, что даже «бедные граждане должны делать взносы, иначе единственное, чему их научит реформа – это ожидание таких же благодеяний, без малейших усилий с их стороны»⁴³².

С проведением реформ 1908-1911 гг. государству была передана часть полномочий, которые раньше принадлежали организациям рабочей взаимопомощи. Важнейшим вопросом политической дискуссии вокруг реформ (главным образом, речь идет о создании системы национального страхования здоровья и труда в 1911 г.) стал вопрос о том, в какой мере реформа затронет положение этих традиционных институтов. Главным контраргументом консервативной оппозиции против социальной ответственности государства стала идея об исторической ценности касс взаимопомощи как оплота духа ответственной трудовой жизни в рабочей среде.

Однако мифический образ общества частной инициативы, созданный идеологами консерватизма, не соответствовал действительности. В последней четверти века частная благотворительность ощутила проблемы в организационном и финансовом отношении. В организационном плане для того, чтобы соответствовать изменившимся социальным условиям, система социальной защиты должна была достигнуть степени централизации, недоступной в рамках разрозненных, локальных благотворительных фондов. Эволюция заключалась в постепенном усложнении, запутывании системы по мере того, как изменения затрагивали саму жизнь – разрастались города, рос уровень специализации в медицине, все большие требования предъявлялись к качеству образования.

На протяжении XIX века изменялся сам характер бедности. Этот период стал временем бурного развития промышленности, приведшего к

⁴³² Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 25 May 1908. Vol. 189. Col. 792.

огромному притоку населения в города. Бедность начала XX века – это уже не сельский голод в неурожайные годы и сезонная безработица, допускавшие единовременную адресную помощь⁴³³. Бедность конца века приобретает структурный, систематический характер, тесно связана с процессами урбанизации. П.Дж.Уоллер, исследователь городской жизни в Англии 1860-1914 гг. пишет о том, что важной чертой этого времени была «уверенность в упадке городской жизни и страхе перед ним»⁴³⁴. Городское перенаселение вызвало к жизни целый комплекс проблем, связанных с условиями жизни рабочих семей, их здоровьем и воспитанием детей.

Неудивительно, что значительная часть британских благотворительных проектов заключалась в улучшении условий городской жизни. Структура города в викторианскую эпоху отличалась от современной. Для нее не было характерным привычное для нас представление о центре и окраинах. С ростом городского населения аристократические слои города все больше предпочитали зеленые и просторные окраины городскому центру. Таким образом, рабочие поселения городов не имели современной возможности экстенсивного развития, что приводило к значительной скученности населения в рамках территории центра.

Многие общества занимались строительством не только домов, но и созданием новых парков и детских площадок для улучшения условий жизни рабочих. Одним из самых заметных благотворительных движений в рамках благоустройства городской жизни было движение за «города-сады», основателем которого был Э.Говард, движение нашумевшее и принесшее своему создателю широкую известность. Суть его заключалась в переселении все большей части населения, в том числе и рабочих, на окраины. Реализовывался этот проект за счет частных пожертвований.

Становилось очевидно, что для решения проблемы такого масштаба недостаточно отдельных действий, все большую популярность приобретают

⁴³³ В викторианской Англии был распространен сбор средств через газеты и журналы в случае особо холодной зимы или неурожайного года (Bradshaw P. Op. cit. P. 54).

⁴³⁴ Waller P.J. Op. cit. P. 15.

проекты централизованной расчистки трущоб и муниципального строительства, реализовать которые могло только государство⁴³⁵.

Введение всеобщего начального образования в 1871 г. поставило вопрос об общем улучшении качества обучения и расширении круга обязательных предметов. Эти требования определили необходимость координации между школами, выработки единых образовательных стандартов. С другой стороны, с введением всеобщего образования меняется сама идея школы: от чисто образовательного учреждения к институту, ответственному за развитие ребенка, с системой питания и уроками физкультуры. Именно в это время спорт перестает быть частью аристократического образа жизни, приобретает массовый характер⁴³⁶. В начале XX века активно обсуждался вопрос о введении питания во всех школах, что не всегда было достижимо в частных школах с ограниченным бюджетом.

Исследователь Е.В. Склярова говорит о викторианской эпохе как времени зарождения современной системы здравоохранения, которая пришла на смену локальному подходу в организации лечения⁴³⁷. В начале XIX века частная больница, открытая на пожертвования, была местом ухода для бедных больных без учета специфики заболевания. С развитием медицинской науки происходило утверждение таких базовых принципов современной медицины, как специализированное наблюдение и лечение, изоляция опасно больных⁴³⁸. В конце века была создана целая сеть специализированных клиник, однако эффективное лечение затруднялось полным отсутствием координации между этими центрами: многие из них имели схожие, пересекающиеся профили, что приводило к путанице и конкуренции.

⁴³⁵ Еще Акт Кросса 1875 года провозгласил возможность сноса местными властями отдельных зданий или целых кварталов в том случае, если они находились в аварийном или плохом техническом состоянии. Однако на практике этот акт почти не применялся (Later Nineteenth Century. P. 203).

⁴³⁶ Borsay P. A History of Leisure: the British Experience since 1500. N.Y., 2006. P. 50.

⁴³⁷ Склярова Е.В. Промышленный переворот, урбанизация и становление системы здравоохранения Великобритании в эпоху королевы Виктории. Ростов-на-Дону, 2007. С. 180.

⁴³⁸ On the Construction of Hospitals, by Douglas Galton// Atheneum. 1870. № 2225. P. 809.

Отсутствие постоянного финансирования фактически ставило то или иное учреждение в полную зависимость от милости и успеха их патрона и расположения публики, и в случае прекращения поддержки оно было обречено на закрытие.

С 1860-х гг. потребность в большей координации между разрозненными организациями стала ощущаться в рамках самого благотворительного движения. В 1869 г. было создано Общество благотворительности (The Charity Organizing Society), одной из главных задач которого был сбор информации обо всех существующих в той или иной местности фондах. Один из современников вспоминает, что его первым заданием при вступлении в местное отделение COS было составление списка всех организаций города с описанием их деятельности и финансового оборота⁴³⁹.

В то же время попытки упорядочения системы, которые предпринимались в это время самими благотворительными организациями, были нацелены на то, чтобы сделать помощь максимально адресной, избежать пустого растрачивания средств. На практике такой подход часто затруднял получение помощи бедняками, которые должны были показать все отчаяние своего положения, чтобы действительно получить помощь. В духе подхода викторианской Англии, которая видела основную причину бедности именно в нерадивости работников, такая помощь, как правило, сопровождалась «воспитательными» разговорами⁴⁴⁰.

Постепенно в обществе началось обсуждение другого пересмотра системы – уже с целью сделать ее не более эффективной, а более справедливой, что соответствовало духу эпохи, стремлению к равенству возможностей. На изменение подходов в решении проблем бедности значительное влияние оказало изменение отношения к таким важнейшим вопросам, как причины бедности и теоретическая возможность ее полного

⁴³⁹ Sanderson F.H. Op. cit. P. 60.

⁴⁴⁰ Ibidem.

искоренения. Исследования жизни низших слоев общества, выявление несовершенств существующей системы и очевидных фактов о бедственном положении многих беднейших граждан страны стали причинами поиска иных идейных основ для организации социальной помощи в обществе. Новым либералам принадлежит заслуга теоретического обобщения импульса, лежавшего в основе широкого общественного движения.

На теоретическом уровне в качестве «слабого звена» классической теории самопомощи молодые исследователи нашли положение о прочной, логичной взаимосвязи между усилиями, характером человека и его общественным положением. Их главное открытие – человек не всегда может сам за себя постоять, он скован условиями среды и лишен минимальных возможностей для рывка вперед и в финансовом, и в организационном плане. Эта идея стала основой для признания новой роли государства во всех социальных сферах: здравоохранении, образовании, трудоустройстве, пенсионном обеспечении.

Исследователи жизни рабочих опровергли положение о взаимосвязи здоровья рабочих и их осознанно выбранным порочным образом жизни, показав их неспособность самим защитить свое здоровье в условиях бедности (низких зарплат и – как следствие – низкого стандарта жизни)⁴⁴¹.

Политическим следствием этого вывода была ответственность государства за здоровье каждого человека. По словам Р.Моранта, в 1911 г. ставшего первым председателем Национальной Комиссии по страхованию здоровья, «местная администрация ограничивалась... так называемой «средой»... или заботой об отдельном человеке только в связи с его влиянием на общество, а не с целью лечения человека как такового». Этой цели должно было служить создание Национальной здравоохранительной системы⁴⁴².

⁴⁴¹ Rowntree R.S. Op. cit. P. 115.

⁴⁴² Цит. по: Ridley J. The Unionist Social Reform Committee, 1911-1914. Wets before the Deluge// The Historic Journal. June 1987. Vol. 30. P. 399.

В области образования новые либералы показали, что в вопросе выбора жизненного пути молодые рабочие часто зависят от ограничений, наложенных на них средой, финансами, предрассудками. Вопрос о выборе отрасли молодым рабочим и его способностью получить необходимую квалификацию обсуждался в связи с той преемственностью, которая обычно существовала в рабочих семьях. В большинстве случаев сын продолжал «дело» отца. Именно в дискуссии этого времени впервые был поставлен вопрос о том, может ли ребенок из семьи потомственных чернорабочих самостоятельно получить нужное образование и стать квалифицированным специалистом. Ответом было развитие технического образования и борьба за его большую доступность, которое в эдвардианский период поддерживали самые разные социальные силы – и политики, и представители рабочей среды, и предприниматели⁴⁴³. Развитие сельскохозяйственного образования было составной частью программы «Назад к земле», исходя из идеи рационального устройства землепользования⁴⁴⁴.

Что касается сферы занятости, то в обсуждении причин безработицы долгое время была распространена точка зрения о личных недостатках рабочих как главной причине общенациональной проблемы. Оценивался характер безработных, их навыки, поведение, меры, которые они сами предпринимают, чтобы найти работу. Был поднят вопрос о том, в какой степени безработица затрагивает разные группы рабочих в зависимости от их личных и профессиональных качеств. Личная несостоятельность рабочего как причина безработицы и моральная сторона предоставления помощи оставались важной частью обсуждения проблемы безработицы с момента его начала в 1890-е гг. до самих реформ 1908-1911 гг.

На первом этапе дискуссии эти два понятия – личные и профессиональные – были слито воедино. В отчете Палаты торговли в качестве одной из четырех групп безработных были выделены

⁴⁴³ Hay R. Employers and Social Policy in Britain: the Evolution of Welfare Legislation, 1905-1914// Social History. Vol. 2. 1977. P. 442.

⁴⁴⁴ См. напр.: MacLaren W.S.B. Dairy Schools// the Fortnightly Review. March 1888. No. 255. P. 426.

«неквалифицированные рабочие и рабочие с личными изъятиями»⁴⁴⁵. В рамках системы Закона о бедных отсутствие работы воспринималось как показатель личной несостоятельности, непрофессионализма, «дурного характера». Само понятие «безработные», столь привычное для современного уха, пришло на смену таким викторианским терминам, как «праздный», «бездельник» («Idle, loafing»)⁴⁴⁶. При обсуждении всех законодательных или частных инициатив по борьбе с безработицей неизменно затрагивался вопрос личной ответственности рабочего за отсутствие постоянного заработка.

В различных проектах по борьбе с безработицей значительная доля приходилась на «моральное лечение» безработных. В ежегодном отчете Торговой палаты за 1895 г. в пример был приведен европейский опыт организации рабочих исправительных колоний (labor colonies)⁴⁴⁷. Дж.Драже даже выделил особую категорию рабочих, для которых в силу их физических и моральных качеств вообще невозможно найти работу (“unemployable”)⁴⁴⁸. Разрабатывая стратегию борьбы с безработицей, С. и Б. Вебб считали, что главной задачей в отношении безработных рабочих было не допустить их умственную и физическую деградацию в период низкой занятости. Они выступали за организацию особых школ для безработных рабочих, которые должны были строиться на принципе «содержание в обмен на занятия». Этой же цели должны были способствовать и доступные читальные залы для рабочих⁴⁴⁹.

Наибольшая заслуга в пересмотре этого положения принадлежит У.Г.Бевериджу. На основе детального изучения положения рабочих и богатого практического опыта он показал, что развитая экономика без государственного регулирования развивается по своим законам,

⁴⁴⁵ Report on Agencies and Methods for Dealing with Unemployed by the Labor Department of the British Board of Trade; the Unemployed by G. Drage. Review by A. Cleveland Hall// Political Science Quarterly. 1895. Vol. 10. No. 2. P. 328.

⁴⁴⁶ Baxandall F. Constructing Unemployment. The Politics of Joblessness in East and West. P. 167.

⁴⁴⁷ Report on Agencies... P. 329.

⁴⁴⁸ Ibidem.

⁴⁴⁹ Webb S. The Problem of Unemployment in the UK, with a Remedy by Organization and Training// Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 33, No. 21, March 1909. P. 205-206.

противостоять которым рабочий не в силах ни с помощью высокой квалификации и профессионализма, ни с помощью создания достаточных накоплений на черный день.

По словам Бевериджа, большинство рабочих, с которыми ему пришлось столкнуться в Лондонской системе рабочих обменов, «были ни материально ни морально не способны к дальновидному планированию своей жизни и жизни своих детей», так как «не могли избежать влияния условий труда»⁴⁵⁰, в которые они поставлены обстоятельствами. Деморализующее влияние безработицы было особенно ощутимо в отношении определенной группы рабочих, чья проблема представляла собой не классический пример безработицы, когда рабочий может остаться не у дел из-за сезонных или производственных сбоев, а хронический недостаток в работе. Для обозначения этого явления Беверидж использовал особый термин «неполная занятость» (“underemployment” – надо отметить, что описанное выше значение не совпадает с современным и явно имеет негативный оттенок). По словам Бевериджа, такие рабочие представляют собой «целую армию людей... которые постоянно получают и вновь теряют временные заработки и становятся непригодными к продолжительному применению своих сил»⁴⁵¹.

Подобно тому, как исследователи рабочей жизни на городских окраинах доказали, что подобные условия жизни подрывают здоровье человека и часто бросают его к пагубным порокам, Беверидж доказал, что и в экономике часто именно характер является следствием той или иной профессиональной биографии, а не наоборот. Идеи Бевериджа оказали значительное влияние на Черчилля и формирование правительственного курса борьбы с безработицей в 1908-1911 гг.

В итоговом варианте проекта национального страхования не было введено никаких моральных ограничений на участие в страховании.

⁴⁵⁰ Beveridge W.H. Labour Exchanges and the Unemployed// The Economic Journal. Vol. 17. № 65. P. 80.

⁴⁵¹ Ibid. P. 69.

Единственным исключением была 87 статья закона, отказывавшая рабочим в получении пособия в течение шести недель в случае, если они потеряли работу из-за проблем с поведением. Однако каждый отдельный случай должен был рассматриваться администрацией отдельно, и на практике эта статья почти не применялась⁴⁵². По меткому выражению историка Б.Б.Гилберта, «каждый свободнорожденный англичанин получил право вести себя плохо, если он того пожелает»⁴⁵³.

В области пенсионного обеспечения в центре оказался вопрос о накоплениях как залоге обеспечения самим человеком достойной старости, без обращения к государству. До проведения реформы человек в старости мог рассчитывать только на заработки, накопления и на помощь семьи. Идеология лессеферизма не предполагала особенного отношения к пожилым людям как к уязвимой группе населения. В ее основе лежала идея личной ответственности каждого человека за планирование своей жизни, в том числе за создание необходимых накоплений для поддержания себя в старости.

Опровергнув базовую идею концепции самопомощи – об ответственности самого человека за свою судьбу – новые либералы коренным образом изменили отношение к социальной помощи. Их главным достижением стало признание помощи как универсального права каждого гражданина.

Новые формы, которые приняла правительственная политика в 1908-1911 гг. – рост налогообложения капитала, его обязательное привлечение к страхованию рабочих – для большей части консервативного электората показались чрезмерным давлением на бизнес. Политический процесс в период реформ оказался под беспрецедентным влиянием экономической политики. Резкое размежевание двух основных политических партий страны в понимании направления экономического развития привело к жесткому

⁴⁵² Gilbert B.B. Winston Churchill versus the Webbs; the Origins of British Unemployment Insurance. P. 860.

⁴⁵³ Ibid. P. 861.

столкновению сторон в ходе протестных движений 1909-1911 гг. и парламентскому кризису 1910-1911 гг.

Глава 3. Влияние общественного обсуждения реформ на политическое развитие страны.

§1. Развитие идеи протекционизма как альтернативного курса либеральным реформам.

На рубеже XIX-XX вв. получили развитие два направления общественно-политической мысли, предлагавшие два различных пути обновления стратегии экономического процветания страны. Первый – уже рассмотренный «новый либерализм». Второй – протекционизм. На политической арене два эти пути получили поддержку двух основных политических партий.

Протекционизм стал основной альтернативой «новому либерализму» как курсу социальных реформ на основе бюджетного финансирования. А.Бальфур назвал единственной целью бюджета 1909 г. «замену тарифной реформы на социализм без ведома общества»⁴⁵⁴

Подобно тому, как новый либерализм был длительным течением, вызревшим из дискуссии вокруг государства, протекционизм также имеет длительную предысторию. Фактически два этих широких направления общественно-политической мысли имели единое происхождение в кризисных явлениях, проявлявших себя в британском обществе начиная с 1870-х гг. Идея протекционизма стала впервые обсуждаться в большой политике благодаря деятельности Дж.Чемберлена на посту министра колоний и постепенно завоевала много сторонников в консервативной и либерально-юнионистской партиях (на практике действовавших в тесной взаимосвязи).

Викторианский период был эпохой господства идеологии свободной торговли. Мы уже рассмотрели, что в социальной сфере это проявилось в признании пагубности любого государственного вмешательства. В торговой сфере невмешательство государства понималось как отсутствие каких-либо

⁴⁵⁴ The Observer. 26 September 1909. P. 6.

ограничительных тарифов на ввозимые товары. Движение фритредеров и отмена хлебных законов в 1846 г. укрепили позиции идеологии свободной торговли в практике и теории английской экономики. В публикации 1860 г. о возможных путях улучшения фискальной системы главной линией действия была провозглашена отмена всех оставшихся ввозных тарифов, главным образом, на шелк⁴⁵⁵.

Политика free trade была поставлена под сомнение с окончанием «викторианского бума» в начале 1870-х гг. Первые движения за изменение его принципов были инициированы производителями сельскохозяйственной продукции, которые в первую очередь почувствовали конкуренцию дешевого американского и российского зерна. Изначально речь шла не о защитных тарифах, а лишь о преференциальных договорах с отдельными странами⁴⁵⁶.

Раскол либеральной партии, вызванный выделением из ее рядов юнионистской партии, не поддержавшей идею самоуправления для Ирландии, привел к перестановке сил на политической арене. Либералы-юнионисты формально оставались независимой партией до 1912 г., однако де-факто с 1895 г. они находились в коалиционном договоре с консерваторами, входили в состав консервативных правительств⁴⁵⁷. Поддержка протекционизма была широко распространена среди местных организаций консерваторов, однако заслуга публичного политического признания тарифной политики принадлежит именно юнионистам. В то же время коалиционный договор консерваторов с юнионистами был сдерживающим фактором для развития протекционистского движения в рамках консервативной партии, так как многие из отколовшихся либералов оставались сторонниками свободы торговли.

Внутри партии первые серьезные предложения по введению протекционизма были связаны с именем Дж.Чемберлена, в 1895-1903 гг.

⁴⁵⁵ Levi L. On the Distribution and Productions of Taxes with Reference to the Prospective Ameliorations in the Public Revenue of the U.K.// Journal of the statistical Society of London. March 1860. Vol. 23. No. 1. P. 63.

⁴⁵⁶ Zebel S. J. Chamberlain and Genesis of Tariff Reform// Journal of British Studies. 1967. No. 7 (1). P. 131.

⁴⁵⁷ Gordon L. Goodman. Liberal Unionism: the Revolt of the Whigs// The Victorian Studies. December. 1959. Vol. 3 No. 2. P. 189.

занимавшего пост министра по делам колоний. Активная деятельность Чемберлена по обсуждению проблемы тарифов сыграла важную роль в выдвижении этого вопроса на первый план в британской политике. По словам современника, американского исследователя Э.Порритта, «если бы Чемберлен так активно не отстаивал идею возвращения к тарифам... с молчаливого согласия Бальфура, возможно, конституционный кризис с отклонением бюджета никогда бы не случился»⁴⁵⁸.

Для Чемберлена вопрос о защите английской промышленности с помощью тарифов был тесно связан с идеей преференциальной торговли с колониями. Идея была популяризирована в 1880-е гг. двумя организациями – Национальной лигой честной торговли (1881- 1892) и Лигой имперской федерации (1884-1894). Первое движение выдвинуло идею «взаимного характера» тарифов Великобритании и ее торговых партнеров. По убеждению протекционистов, с введением тарифов во многих странах, главным образом, во Франции и Германии, классическая «свободная торговля» превратилась в «одностороннюю». Конкретными предложениями Лиги было введение защитных тарифов в размере 10-15% на промышленные товары и пищевые продукты. Движение стало отправной точкой для формирования группировки внутри консервативной партии, поддерживавшей протекционизм как ответ на агрессивную фискальную политику других стран (retaliation)⁴⁵⁹.

В 1884 г. была создана Лига имперской федерации, выступившая за преференциальные тарифы в рамках Британской империи. Под давлением Лиги в 1887 г. была созвана первая Колониальная конференция, в дальнейшем ставшая ежегодной. Именно колониальные конференции стали площадкой для обсуждения тарифной политики Дж.Чемберленом. Его главным предложением было совмещение свободной торговли внутри империи с защитными тарифами в отношении других стран. Главным

⁴⁵⁸ Porritt E. The Struggle over the Lloyd-George Budget// The Quarterly Journal of Economics. 1910. No. 24 (2). P. 262.

⁴⁵⁹ Lethbridge R. The Evolution of Tariff Reform in the Tory party// The Nineteenth Century. June 1908. No. 376. P. 870.

препятствием на пути разработки практической формы имперского союза была неготовность молодых экономик колоний пожертвовать развитием торговых связей вне Британской империи⁴⁶⁰.

Новый виток в дискуссии о протекционизме был определен практическим шагом в этом направлении. В 1902 г. министр финансов сэра М. Хикс Бич ввел тариф в размере одного шиллинга на кварту ввозимого зерна как дополнительный источник финансирования англо-бурской войны.

По мере развития Чемберленом протекционистских идей в консервативной партии намечался раскол между сторонниками ортодоксальной финансовой системы и экспериментов с ввозными пошлинами. Он достиг максимального выражения в 1903 г. В мае в Бирмингеме министр колоний выступил с очередной пламенной речью в защиту «особых» отношений с колониями. Вслед за этим последовали действия по распространению листовок речи как выражения официальной позиции партии. В условиях потерь юнионистов на дополнительных выборах независимая линия Чемберлена вызвала протест фритредеров внутри партии. В июле они организовали Юнионистскую лигу свободного ввоза продуктов. Ведущую роль в ней играли бывшие министры финансов М. Хикс Бич и Гошен. После активной агитационной деятельности обеих сторон конфликт был исчерпан отставкой как самого Чемберлена, так и его оппонентов, сторонников фритреда из состава действующего правительства, Ритчи и Гамильтона, в сентябре 1903 г.⁴⁶¹. Однако противостояние фритредеров и сторонников Чемберлена продолжилось и после этих событий.

Деятельность Чемберлена, хотя и обеспечила ему многочисленных сторонников в партии, не имела официального одобрения правительства. А.Бальфур занял выжидательную позицию, открыто не поддерживая протекционизм и в то же время стараясь не потерять поддержку той части

⁴⁶⁰ Zebel S. Op. cit. P. 136-144.

⁴⁶¹ Ibid. P. 150.

партии, которая следовала за Чемберленом⁴⁶². Меморандум, подготовленный Бальфуrom в ходе конфликта, «Экономические замечания по поводу европейской свободной торговли» по риторике соответствовал общему духу протекционистской агитации. Само название говорит о частичном, невыгодном для Британии использовании принципа свободы торговли. В то же время главным аргументом против тарифов признавалось неподготовленное общественное мнение⁴⁶³.

Двойственность позиции Бальфура, очевидная и для однопартийцев, и для публики в целом, была высмеяна одним из членов парламента в остроумной пародии:

Я не за тарифы и не за свободу,
И в том, и в другом смысла есть понемногу,
Как сложно решится, что делать – не знаю,
Выбрать одно мне сил не хватает,
И что б ни сказали о выводах прений,
Я твердый сторонник нетвердых решений⁴⁶⁴.

На выборы 1906 г. партия вышла расколотой на два лагеря: «чемберленитов» - сторонников тарифов и «бальфуритов» - их противников. Анализ предвыборных манифестов, проведенный исследователем А.К.Расселом, позволяет выделить еще девять подгрупп в рамках двух главных лагерей. Он показывает полное отсутствие единства в рядах юнионистов. Спектр мнений охватывает позиции от поддержки *laissez-faire* до однозначного призыва к введению 10-% тарифа на все импортные товары. Промежуточные позиции определялись общей оценкой масштаба иностранной угрозы, возможным влиянием тарифов на стоимость хлеба и сырья для промышленности, мнениями о необходимости проведения

⁴⁶² Mr Balfour and the Unionist Party: a Study and Postscript// The Fortnightly Review. March 1906. NO. 471. P. 426.

⁴⁶³ Lethbridge R. Op. cit. 883.

⁴⁶⁴ Irwin Douglas A. The Political Economy of Free Trade: Voting in the British General Election of 1906// Journal of Law and Economics. April 1994. Vol. 37, No. 1. P. 80.

Колониальной конференции до принятия каких-либо мер преференциальной торговли⁴⁶⁵.

Основной темой выборов стал именно протекционизм. По словам современника, каждый избиратель при выборе партии внутренне отвечал на несколько вопросов: «Как вы относитесь к свободе торговли? Осуждаете ли Вы г-на Чемберлена? Понимаете ли Вы г-на Бальфура?»⁴⁶⁶. Как бы ни распределялись ответы на два последние вопроса, на первый избиратели, запутавшиеся в длительной конфронтации консервативных фракций, предпочли ответить положительно.

Анализ результатов выборов внутри партии выявил все ту же линию раскола. Пресса, поддерживавшая Чемберлена, называла ключевой причиной неопределенную позицию лидера партии А.Бальфура. Противоположное мнение заключалось в слишком независимом поведении самого министра колоний, действовавшего от своего лица без согласования с партийным руководством⁴⁶⁷.

Переход власти к либералам коренным образом изменил политический контекст для обсуждения тарифов. При правительстве Кемпбелла-Баннермана и в начале деятельности правительства Г.Асквита сторонники тарифов рассчитывали, что необходимость увеличения государственных расходов автоматически подтолкнет либералов к протекционизму⁴⁶⁸. В условиях социально-экономических проблем, с которыми столкнулось правительство, протекционизм представлялся консерваторам неизбежным средством стимуляции производства и источником необходимых финансов.

Начав курс социальных реформ в 1908 г., правительство сделало шаг в совершенно ином направлении. Средством смягчения социальной напряженности должны были стать государственные программы помощи, а способом оплатить их – рост налогов. Кульминацией «новой» финансовой

⁴⁶⁵ Russell A.K. Liberal Landslide: the General Election of 1906. London, 1973. P. 88.

⁴⁶⁶ Cotes Kennelm D. The Education Fiasco// The Fortnightly Review. May 1906. No. 473. P. 882.

⁴⁶⁷ Описание реакции прессы на исход выборов можно найти в статье: Duffield W.B. Totyism and Tariffs// The Fortnightly Review. March 1906. No. 471. P. 428.

⁴⁶⁸ The Times. 21 November 1908.

политики либералов стало представление «народного бюджета» министром финансов Д. Ллойд Джорджем в апреле 1909 г.

Традиционно протекционисты использовали два основных аргумента в защиту тарифов. Первый – это повышение эффективности национального производства. Второй – дополнительный источник государственных финансов. И ту, и другую цель имел комплекс либеральных реформ 1908-1911 гг. Он представлял собой иной путь решения ключевых проблем национального развития в том свете, в каком они виделись современникам, и ставил под сомнение саму идею протекционизма.

Проект бюджета закладывал план государственных финансов не на один год, а содержал в себе статьи, которые должны были определить очертания британской финансовой системы на годы вперед. Кроме того, народный бюджет не ограничивался исключительно финансовыми мерами. Он был задуман как маневр, призванный провести через палату лордов важные меры земельного и лицензионного законодательства, ранее отвернутые палатой лордов на уровне отдельных биллей. Когда эти меры включались в бюджет, министр финансов рассчитывал «замаскировать» их в рамках финансового проекта, которые традиционно находились вне зоны запрета верхней палаты. Если бы бюджет был принят, в новых условиях протекционизм терял смысл.

Основополагающей идеей консервативной критики бюджета была неэффективность либерального курса именно в качестве альтернативы протекционизму. Консервативная оппозиция стремилась не только выявить изъяны либеральной концепции сами по себе, но и уменьшить ее эффективность путем постоянного сопоставления с более достойной программой вывода страны из сложного внутриэкономического и внешнеполитического положения – с протекционизмом.

С момента представления бюджета в апреле 1909 г. дискуссия о выборе между тарифами и реформами в либеральном понимании вышла далеко за рамки парламента и приобрела поистине народный характер. Обе стороны

проводили активную работу на местах, которая координировалась из двух специально созданных организаций – Бюджетной лиги и Лиги протеста против бюджета.

Сторонники тарифов не представляли их как исключительно вопрос фискальной политики, а рассматривали как средство повышения эффективности национальной экономики в целом, источник нового импульса, который необходим Британии, оказавшейся в сложной ситуации мировой экономической конкуренции.

В консервативной презентации тарифы могли стать более эффективной альтернативой либеральным реформам в двух отношениях – с точки зрения стимулирования внутреннего производства и в финансовом отношении – как источник необходимых государству средств на армию.

Тарифы должны были стать средством, способствовавшим развитию производства внутри страны. Оно признавалось залогом успешной борьбы с безработицей. Защитники тарифов видели главную причину безработицы в снижении уровня производства, вызванного именно конкуренцией со стороны импортных товаров. Протекционисты доказывали, что через экспорт товаров конкуренты «экспортируют труд своих рабочих», лишая соответствующей возможности рабочих в Британии⁴⁶⁹. Когда на внутреннем рынке британские товары будут защищены от несправедливой конкуренции, это приведет к росту производства и созданию новых рабочих мест⁴⁷⁰.

Тарифы могли стать источником пополнения бюджета двумя разными способами. Самым очевидным средством были доходы государства от введения ввозных пошлин. Во-вторых, консерваторы говорили об общем подъеме страны как следствии стимулирования внутреннего производства. При обсуждении финансового билля в палате общин в 1908 г. О. Чемберлен заявил, что «протекционизм изменит характер торговли на благо людей, а следовательно увеличит их доходы». Увеличение доходов населения должно

⁴⁶⁹ Hatfield E.B. Imperial Federation and Commercial Union of the British Empire: British India, and All the British Colonies throughout the World. Liverpool, 1896. P. 14.

⁴⁷⁰ Moore H.R. A Review on the Book “Protective and Preferential Duties” by A.C.Pigou// Political Science Quaterly. March 1908. Vol. 23. No. 1. P. 17.

было увеличить поступления в бюджет в форме косвенных налогов (мы уже отмечали, что консерваторы делали ставку именно на них в противовес программе развития прямых налогов в бюджете 1909 г.)⁴⁷¹.

В противовес концепции экономики с государственным участием, предложенной новыми либералами по языку и стилистике риторика консерваторов была подчеркнута ориентирована на бизнес. Они делали акцент на традиции деловой среды, способной самостоятельно адаптироваться к новой ситуации и выстроить линию защиты английской промышленности в условиях мировой конкуренции, без обращения к государственным мерам социальной поддержки. А.Бальфур кратко сформулировал этот принцип как «все, что нам нужно, - это бизнес»⁴⁷². Популярной среди протекционистов была цитата из речи лорда Солсбери в мае 1892 г. «свобода торговли – это, возможно, благородно, но это не деловой подход»⁴⁷³.

Характерной предпосылкой для представления тарифов как «оборонительной» меры английских предпринимателей был образ врага – конкурентов Англии. Защитные тарифы, использовавшиеся другими странами, рассматривались в контексте общей напряженной политической обстановки в мире. Риторика консервативных кругов в своих крайних проявлениях была близка к социал-дарвинизму, провозглашая необходимость каждой страны отстаивать свои права в мировой экономике с помощью активной протекционистской политики. В дилемме «налоги – тарифы» выбор в пользу тарифов защищался также с позиции «пусть за все заплатят иностранцы»⁴⁷⁴.

Знаменитый оратор из рядов юнионистов Ф.Э.Смит сформулировал принцип «Обложим налогами иностранцев!» и отстаивал его следующим образом: недавно в Manchester Guardian напечатали, что мы не можем обложить налогами иностранцев... но каким же образом они облагают

⁴⁷¹ House of Commons Parliamentary Debates. 1 June 1908. Vol. 189. Col. 1603.

⁴⁷² The Observer. 26 Sep 1909. P. 6.

⁴⁷³ Lethbridge R. Op. cit. P. 883.

⁴⁷⁴ Brooks G. Why I became a Liberal Unionist. London, 1899. P. 2.

налогами нас самих? Единственным ответом должен стать принцип «мы будем обращаться с вашими рабочими, как вы – с нашими». Логика Смита была характерна для всего протекционистского движения в целом, которое в этот период широко использовало термин «возмещение» (retaliation) и позиционировало переход к протекционистской политике как вынужденную реакцию на политику других стран.

В сфере риторики тарифы защищались также как исконная традиция, существовавшая до отмены хлебных законов. Сами консерваторы отсчитывали историю поддержки партией политики протекционизма с договора между Англией и Францией о преференциальной торговле, заключенном при У.Питте в 1786 г.⁴⁷⁵.

Либеральная кампания сконцентрировалась на критике протекционизма, тем более, что тарифные искания отдельных консерваторов было удобно использовать как «ярлык» для партии в целом. Либералы активно использовали ассоциацию тарифов с удорожанием продуктов (в частности – связь тарифа на зерно и стоимость хлеба), укорененную в массовом сознании еще со времен хлебных законов. «Страх перед удорожанием продуктов» (“dear food scare”) был удобным рычагом для манипуляции общественным мнением⁴⁷⁶.

Помимо реальных политических целей, которые преследовали обе партии, каждая из них конструировала мощный публичный образ, призванный объединить поддерживавший ее электорат. Впервые за долгие годы и консерваторы, и либералы смогли найти масштабные, сплачивающие партии идеи. В первом случае речь идет о протекционизме. Во втором – о борьбе за социальное равенство и ограничение привилегий высших классов.

В ходе столкновения курса социальных реформ и консервативной идеи протекционизма либералы еще больше заостряли критику расходов на «внешнюю» политику в ее широком понимании – не только как

⁴⁷⁵ Lethbridge R. Op. cit. P. 874.

⁴⁷⁶ Duffield W.B. Op. cit. P. 428.

финансирование армии, но и как развитие «особых» отношений с колониями. Идея имперского могущества как «идеального» будущего для Британии ставилась под сомнение по контрасту с внутренней социальной неустроенностью как народов колоний, так и самих англичан. Критикуя идею тарифов на продукты, либерал сэр Дж. Лиз в палате общин очень четко сформулировал позицию партии: величие империи «не будет укреплено... если его будут развивать голодные люди»⁴⁷⁷. Для либералов ключ к возрождению Великобритании лежал не в сфере ее международного положения, а внутри страны – в социальной защищенности граждан. В левом лагере (среди лейбористов и части левых либералов) были сильны антиимперские настроения, нашедшие наибольшее выражение в позиции Дж.А.Гобсона.

Конфликт между двумя направлениями развития, которые отстаивали ведущие партии страны, имел двойственный характер. На первом этапе, с момента представления бюджета в апреле до вето лордов в ноябре 1909 г. в центре дискуссии находился финансовый вопрос, сформулированный как «налоги или тарифы». После того, как бюджет не был принят лордами вопреки традиционной процедуре, не позволявшей верхней палате отклонять финансовые проекты, фокус дискуссии сместился в конституционную сферу. Был поднят вопрос об ограничении прав палаты лордов, который представлялся либеральной партией в тесной взаимосвязи с политикой ограничения аристократических привилегий как сдерживающего фактора развития экономики. Таким образом, конфликтное столкновение двух оценок вариантов развития экономики подняло вопрос и о политическом устройстве страны, эффективности ее парламентской системы и поисках новых форм преодоления конституционных конфликтов.

⁴⁷⁷ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 4 April 1905. Vol. 144. Col. 395.

§2. Парламентский кризис 1910-1911 гг. как следствие размежевания партий в оценке экономической политики правительства.

В исторической литературе до сих пор нет однозначного ответа на вопрос о связи социального законодательства либеральных правительств и вызванного ими конституционного кризиса. Одни исследователи утверждают, что «радикальный» бюджет 1909 г. был специально задуман для того, чтобы вызвать вето верхней палаты и начать дискуссию о ее эффективности⁴⁷⁸. Эта точка зрения имеет под собой определенные основания. Вопрос о регрессивном, деструктивном характере палаты лордов поднимался либеральной партией на протяжении всего периода ее нахождения у власти, когда ей пришлось столкнуться с провалом многих законодательных проектов верхней палатой.

Другая точка зрения говорит о спонтанном развитии событий, которое не могла просчитать ни одна из партий⁴⁷⁹. В пользу этого мнения говорит тот факт, что в первые месяцы после представления бюджета сценарий с наложением вето лордами всерьез не рассматривался ни внутри консервативной партии⁴⁸⁰, ни в прессе⁴⁸¹. Изначально оппозиция сделала ставку на изменение билля на стадии его прохождения через палату общин. В письме матери 9 мая 1909 г. О. Чемберлен писал, что рассчитывает на успех консерваторов в удалении из бюджета всех неприемлемых статей с тем, чтобы в палату лордов он пришел уже в более умеренном виде: «мы

⁴⁷⁸ Ковалев И.Г. Палата лордов в XX веке. Сто лет реформ. М., 2011. С. 111.

⁴⁷⁹ Джейн Ридли, в частности, говорит о том, что вызвавшие максимально недовольство пэров статьи о земле и лицензировании были включены в бюджет не для того, чтобы спровоцировать вето лордов, а напротив, как единственный способ «протолокнуть» это законодательство через верхнюю палату после провала либеральных биллей в этих сферах в 1906-1908 гг. (Ridley J. *The Unionist Opposition and the House of Lords// The Parliamentary History*. 1992. Vol. 11. P. 248). Филипп Нортон замечает, что «обе палаты были совершенно не готовы к тому, как развивались события» (Norton Ph. *Resisting the Inevitable?//Parliamentary History*. Vol. 31, 3. P. 450).

⁴⁸⁰ Chamberlain A. *Op. cit.* P. 180.

⁴⁸¹ В июне 1909 г. журналист *The Quarterly Review* замечал, что «лорды едва ли решатся не принять бюджет, ведь этот шаг поставил бы под угрозу само их существование» (*The Lords and the Budget// The Quarterly Review*. 1909. No. 420. P. 329).

собираемся понаделать в нем дырок»⁴⁸². Безусловно, находясь в меньшинстве, оппозиция не могла изменить основополагающие статьи бюджета.

Антибюджетная кампания лета 1909 г. была отражением тревоги консервативно настроенных кругов, чьи интересы были затронуты новыми налогами: землевладельцев, производителей алкоголя, всех владельцев крупных капиталов. В сложившейся ситуации самоидентификация консерваторов, сохранение их традиционного электората, а следовательно, и единства партии, зависели от способности парламентской оппозиции до конца отстаивать интересы этих кругов. По свидетельству Дж.Л.Гарвина, главного редактора *The Observer*, решение о наложении вето созрело у Бальфура еще в августе этого года⁴⁸³. Однако сомнения по поводу последствий такого хода сохранялись.

Вне зависимости от того, был ли в действиях либералов умысел в отношении реакции лордов, очевидно одно. Долго нараставшие противоречия между палатами в полной мере проявились именно в бюджете 1909 г., представившем различие уже не в частных вопросах, а в понимании общего направления развития страны. Вопрос о бюджете для каждой партии стал и вопросом о конституционном устройстве Великобритании: для либералов – о том, почему партия, получившая поддержку страны на выборах, не может в полной мере реализовать свою политическую программу; для консерваторов – о том, какие инструменты необходимы для того, чтобы «сдержать» большинство в палате общин, если оно продвинулось, как казалось оппозиции, за пределы допустимой и одобренной электоратом политики. Соответственно каждая партия давала свой ответ на вопрос. Своеобразие сложившейся ситуации заключалось в том, что линия конституционного конфликта проходила не только по вопросу о

⁴⁸² Chamberlain A. Op. cit. P. 180.

⁴⁸³ Ridley J. The Unionist Opposition and the House of Lords. P. 249.

полномочиях двух палат, но и разделяла две основные партии, каждая из которых в конфликте оказалась на стороне определенной палаты.

Консерваторы имели длительные традиции поддержки со стороны аристократических кругов, представленных в верхней палате. Исток конфликта можно отнести к приходу к власти либерального правительства в 1905 г., которое приступило к проведению политики, направленной против интересов консерваторов, сначала в политической сфере (под давлением традиционных секций), а затем и в социальной. Отклонив многие либеральные билли, лорды и связанная с ними консервативная партия создала образ нижней палаты как небеспристрастной силы, действующей в интересах узких групп.

В ходе конституционного кризиса сформировавшаяся еще в период 1905-1908 гг. идея о неправомерности принятия глобальных политических решений на основе воли лишь одной из палат парламента получила дальнейшее развитие. Позиционируя правительственный проект бюджета как спорную и опасную меру, на ее примере консерваторы показывали сложившееся понимание задачи палаты лордов: следить, чтобы народная воля была воплощена в жизнь должным образом. Консервативная оппозиция показывала, что конфликт был спровоцирован использованием правительством неправомерного действия: введения в финансовый документ статей, выходявших за рамки сугубо финансовых вопросов. Сложившаяся ситуация, в понимании консерваторов, отражала главный недостаток парламентской системы: лорды не могли редактировать проекты, обладая только категоричным выбором принять или отклонить их⁴⁸⁴. «Таймс» признавала, что суть противоречий между палатами сводилась к тому, что «пэры не могли изменить какие-либо статьи билля, не затрагивая финансовую сторону, а это уже было бы признано палатой общин как недопустимое действие с их стороны»⁴⁸⁵.

⁴⁸⁴ Williams E.E. The House of Lords and Taxation// The Fortnightly Review. April 1909. No. 508. P. 774.

⁴⁸⁵ The Times. 25 November 1908.

Консерваторы подчеркивали, что при существующей традиции, когда у палаты не было законной возможности остановить «опасное» законодательство, в распределении функций между двумя палатами был нарушен принцип «сдержек и противовесов». В условиях ограниченных полномочий верхней палаты большинство в палате общин, будучи единожды выбранным, могло беспрепятственно проводить законодательство вне связи с реальными настроениями в стране. В ходе антибюджетной кампании лета-осени 1909 г. «Таймс» признавала, что в случае, когда «в финансовых биллях... заключены серьезные нововведения в законодательстве страны, у палаты лордов есть и право, и обязанность заявить, что эти изменения не могут быть проведены без одобрения народа»⁴⁸⁶. Исторически палате лордов должна была отводиться функция «защиты» против «произвола» большинства в палате общин⁴⁸⁷, однако со временем она была утрачена.

Либеральное понимание механизма взаимодействия двух палат было прямо противоположным. Идея о реформировании верхней палаты стала обсуждаться в либеральной партии еще после неудач провести через палату лордов законопроекты 1906-1907 гг.⁴⁸⁸. Однако реальные очертания политика ограничения полномочий верхней палаты стала приобретать после того, как бюджет все-таки был отклонен лордами в ноябре 1909 г.

Как бы ни разрешался вопрос о наличии сознательного мотива в действиях либералов, связь между двумя сферами политики партии – социально-экономическими преобразованиями и конституционным вопросом – очевидна. На протяжении 1906-1908 гг., массовое отклонение лордами биллей либерального правительства не могло спровоцировать масштабный политический кризис, так как отвергнутые меры выражали интересы отдельных секций партии, не затрагивая глобальные вопросы развития страны. «Народный бюджет» 1909 г., напротив, представлял собой саму суть всего курса либеральной политики и вопрос об его отклонении

⁴⁸⁶ Ibid. 9 November 1909.

⁴⁸⁷ Chamberlain A. Op. cit. P. 320.

⁴⁸⁸ Weston C.C. The Liberal Leadership and the Lord's Veto// Peers, Politics and Power, 1603-1911. London, 1986.P. 489.

автоматически приводил к «выяснению отношений» между двумя палатами. Новизну ситуации, сложившейся в 1909 г. ярко выразил один из лидеров оппозиции в верхней палате лорд Ридли. По его словам, лорды «до сих пор уступали в финансовых вопросах. Пока в правительстве были разумные люди, но теперь, когда правительство контролируется кучкой безумцев, намерены вести себя по-иному»⁴⁸⁹.

Конфликт был вызван расхождением в оценке социально-экономического развития, и под влиянием доктрины нового либерализма приобрел тот же радикальный экономический оттенок. Основным инструментом демократического правления признавалась народно избранная палата общин. Действия пэров признавались сдерживающим фактором для нормальной работы правящей партии, а сама верхняя палата – регрессивным государственным органом⁴⁹⁰. Премьер-министр Г.Асквит признавал, что «для выражения воли народа через его выбранных представителей полномочия второй палаты по изменению и отклонению наших биллей должны быть ограничены в достаточной степени для обеспечения беспрепятственного осуществления решений палаты общин в течение действия срока одного парламента»⁴⁹¹.

Выдвинувшись на первый план из-за радикальной экономической политики либералов, конституционный вопрос в либеральной партии стал решаться именно в духе нового либерализма. Традиционный либеральный принцип защиты свободы получил новую социально-экономическую окраску. Реформа палаты лордов представлялась либералами как составная часть закономерной тенденции по обновлению и экономики, и политики страны на демократических началах.

На теоретическом уровне ограничение прав верхней палаты было закономерным продолжением либеральной политики по ограничению экономических привилегий аристократов. В политической риторике партии

⁴⁸⁹ The Observer. 2 May 1909. P. 11.

⁴⁹⁰ Hobson J.A. The Lords or the People?//The Independent Review. January. 1907. Vol. 12. No. 40. P.29.

⁴⁹¹ Parliamentary Debates. Fourth Series. House of Commons. 24 June 1907. Vol. 176. Col. 909.

обличение экономических и политических злоупотреблений пэров слились воедино. Либералы утверждали, что «с развитием демократии пэры постепенно стали выражать интересы богатых и привилегированных слоев, они упорно противостояли расширению избирательного права, а после 1832 г. сознательно боролись в духе своего проигранного дела»⁴⁹². Популярным образом либеральной пропаганды были изображения депутатов палаты лордов с толстыми кошельками «незаработанного дохода»⁴⁹³.

Тенденция демократизации политики привела к тому, что наряду с идеей ограничения полномочий лордов партия поддержала и традиционное лейбористское предложение по введению заработной платы для членов парламента. Либеральное решение поддержать оплату труда депутатов было лишь отчасти вызвано идеологическими соображениями, отчасти - необходимостью опираться на голоса лейбористов в палате общин после выборов января 1910 г. (о них речь еще впереди).

Вопрос об оплате труда был впервые поднят в ходе предвыборной кампании А.Гендерсона в 1892 г., и с тех пор его обсуждение периодически инициировалось рабочими депутатами в палате общин. Оппозиция осудила предложение с двух позиций. Первая – традиционное неприятие роста государственного финансирования. Второй аргумент был также близок к консервативной риторике защиты традиционных ценностей: труд депутатов всегда считался почетным призванием, и введение оплаты, по мысли оппозиции, должно было привести к росту коррупции.

Два совершенно разных видения принципов работы парламентской системы, которые были представлены ведущими партиями, получили свое идейное оформление уже в ходе обсуждения «народного бюджета». И на внеочередных парламентских выборах января 1910 г., вызванных отклонением бюджета, конституционный вопрос привлек к себе не меньше внимания, чем выбор между фритредом и протекционизмом. Страна

⁴⁹² Atherley-Jones L.A. Op. cit. P. 176.

⁴⁹³ Blewett N. The Peers, the Parties and the People: the General Elections of 1919. London., 1972. P. 312.

выбирала не только определенный сценарий развития, но и стоявшую за ним политическую силу – правительственный курс, поддержанный палатой общин, или предложения оппозиции, имевшие поддержку в палате лордов. В письме А.Бальфуру сразу после выборов О.Чемберлен писал, что во многих избирательных округах, в том числе в Лондоне, поддержка либералов была обеспечена именно предложениями по ограничению полномочий лордов⁴⁹⁴.

Получив одобрение страны на выборах, либеральная партия должна была дать программе ограничения прав верхней палаты реальные очертания. В марте 1910 г. в палату общин были внесены так называемые резолюции Асквита о палате лордов. Они содержали несколько основных положений. Подтверждался запрет наложения вето на финансовые документы. Билль, внесенный в палату лордов не менее чем за месяц до окончания сессии, автоматически становился законом без одобрения палаты лордов в двух случаях: если он был отвергнут верхней палатой без внесения поправок; если он трижды отвергался лордами и трижды повторно принимался в нижней палате. Третья резолюция предлагала сокращение срока действия парламента с семи до пяти лет⁴⁹⁵.

На протяжении весны 1910 г. консерваторы не предпринимали никаких решительных шагов для разработки альтернативной программы реформирования парламентской системы. Их относительное бездействие можно объяснить зыбкостью ситуации, уверенностью в недостаточной силе либеральной фракции для продвижения конституционного законодательства. Уязвимость либералов была связана также с перестановкой сил в палате общин после январских выборов. В их результате либералы оказались в минимальном отрыве от возросшей консервативной фракции (275 и 273 депутата соответственно). В сложившейся ситуации для проведения законодательства через палату общин правящая партия должна была

⁴⁹⁴ Chamberlain A. Op. cit. P. 197.

⁴⁹⁵ Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Commons. 14 April 1910. Vol. 16. Col. 1547.

опираться на поддержку лейбористской и ирландской фракций, а следовательно, и реально учитывать их позицию при разработке проектов⁴⁹⁶.

Возрастание влияния партии ирландских националистов на правительственный курс значительно усложнило и без того не простой расклад сил и интересов в парламенте. При повторном внесении отвергнутого лордами бюджета в палату общин начались консультации между правительством и националистами, требовавшими устранения из проекта статей о налогообложении алкоголя, больно ударивших по ирландским производителям виски⁴⁹⁷.

Хрупкое взаимопонимание между двумя партиями затрудняло продвижение двух главных направлений деятельности правительства после выборов – принятия бюджета и проведения конституционной реформы. В феврале-марте 1910 г. в переписке О.Чемберлена прослеживается уверенность в том, что либералам не удастся провести бюджет из-за конфликта с ирландскими националистами, а значит, правительству, вероятнее всего, придется уйти в отставку и конституционная реформа будет отложена на неопределенный срок. В начале марта в ожидании отставки правительства консерваторы провели специальное совещание, на котором определили основные направления политики на случай получения власти: тарифная реформа; умеренная реформа палаты лордов; реформа Закона о бедных как альтернатива социальному законодательству либералов. Два вторых пункта на тот момент не имели за собой реальных предложений⁴⁹⁸.

Тем не менее, долгожданный компромисс правительства с националистами был достигнут. Статьи о налогообложении алкоголя оставались в бюджете в первоначальном виде, однако националисты получили обещание, что они будут устранены из бюджета следующего года. Принятие бюджета в апреле 1909 г. сделало более реальными и перспективы конституционной реформы в ее либеральном исполнении.

⁴⁹⁶ The Observer. 13 February 1910. P. 8.

⁴⁹⁷ Chamberlain A. Op. cit. P. 201.

⁴⁹⁸ Ibid. P. 228.

События приняли новый поворот после неожиданной смерти короля Эдуарда VII в мае 1910 г. Когда конфликт, как казалось, достиг апогея и две партии были разделены по всем принципиальным вопросам развития страны, печальные события заставили обе стороны предпринять попытку прийти к компромиссу. В особой ситуации поиск компромисса был вынесен за рамки парламента и был организован в форме специальной конституционной конференции. Она проходила с 17 июня по 10 ноября 1910 г. своеобразие ситуации ощущалось в обществе и было хорошо выражено в статье под говорящим названием «Старое и новое правление. От отца к сыну. Монархия превыше партий»: «Только конференция может доказать, что было сделано все возможное, что должно сделать патриотам, чтобы не чернить имя сына и наследника Эдуарда VII в жесткой парламентской перепалке»⁴⁹⁹.

Конференция начала свою работу в июне 1910 г. По принятой договоренности, в случае если в результате ее работы партиям не удалось бы прийти к компромиссному решению к ноябрю, очередные досрочные выборы были бы назначены на январь 1911 г.⁵⁰⁰.

Главным вопросом конференции оставался все тот же вопрос о роли палаты лордов в парламентской системе – как далеко могли распространяться их полномочия по наложению вето на билли? До какой степени их роль могла быть ограничена, чтобы при этом не передать в руки палаты общин слишком большие полномочия, которые дали бы ей поистине безграничную власть, выходящую за рамки демократического общества?

Правительство предложило компромиссный вариант – четко обозначить категории биллей, на которые не распространяется право вето, но в то же время определить и те принципиально важные сферы развития страны, в которых и у верхней палаты будет свой голос. Сложность заключалась в том, чтобы провести разграничительную линию. Каждая партия старалась сместить ее в свою сторону. Изначально либералы

⁴⁹⁹ The Manchester Guardian. 8 May 1910. P. 10-11.

⁵⁰⁰ Ibid. 1 July 1911. P. 7.

предложили вслед за резолюциями Асквита подтвердить недоступность финансовых биллей для вето лордов, в то же время предлагая значительные уступки в том, что касалось определения понятия «финансовый билль». Из него исключались все случаи, серьезно влиявшие на экономическое устройство страны, подобно статьям о земле и лицензировании в бюджете 1909 г. В случае если такой закон был принят, в будущем было бы возможно избежать ситуаций, подобных кризису 1909 г.⁵⁰¹.

Важнейшей задачей конференции была выработка механизма поиска компромисса в отношении спорных вопросов, дважды отвергнутых лордами после их одобрения в нижней палате. Стоит напомнить, что в резолюциях Асквита этот вопрос решался радикально: если билль был несколько раз отвергнут лордами, их вето можно было преодолеть простым согласием палаты общин. Наибольшая сложность заключалась в том, чтобы договориться о том, какие билли могут отвергаться палатой лордов.

Возможными инструментами разрешения спорных вопросов между палатами могли стать, во-первых, их совместные заседания и, во-вторых, набиравшая популярность в то время идея референдума.

Совместные заседания как путь к налаживанию диалога между палатами рассматривались в либеральной партии начиная с 1907 г. После провала лордами билля об образовании 1906 г. правительством было разработано два основных проекта переговоров между палатами. План Кемпбелл-Баннермана предлагал возможность организации совместной конференции из равного числа представителей двух палат для обсуждения отвергнутых лордами проектов. В случае провала переговоров через полгода билль возвращался на повторное обсуждение в палату общин. Та же схема могла быть повторена трижды, после чего при отсутствии положительного результата билль мог быть утвержден без согласия лордов.

На конференции 1910 г. в центре внимания оказалась другая схема, разработанная в правительственном комитете в начале 1907 г. и несколько

⁵⁰¹ The Observer. 3 July 1910. P. 11.

необоснованно получившая название «план Рипона» благодаря одному из членов комитета – лорду Рипону. План также предполагал совместное заседание двух палат, в случае если какой-либо проект (кроме финансовых) был дважды отвергнут лордами. В отличие от варианта Кемпбелл-баннермана, план Рипона предполагал неравное представительство двух палат: если палата общин должна была быть представлена в полном составе, то позицию верхней палаты могла выразить избранная делегация. План Рипона изначально вызвал недовольство консерваторов, так как он строился на противоположном их взглядам посыле о преимущественном участии общин в принятии политических решений.

Дальнейшая работа конференции строилась на обсуждении партиями двух основных пунктов плана. В правительственном проекте число представителей верхней палаты было обозначено как x – таким образом, либералы представили саму идею непропорционального представительства палат, но оставили консерваторам право на обсуждение оптимального числа членов верхней палаты в работе совместных заседаний. Вторым вопросом стало консервативное требование вывести за рамки действия схемы вопросы конституционного характера.

Конституционные вопросы консерваторы предлагали вынести на референдум. Однако на разных полюсах британской политики он трактовался прямо противоположно. Консервативная партия рассматривала референдум как возможный путь разрешения спорных вопросов между двумя палатами.

Идея референдума была созвучна общей логике консервативного понимания конституционного порядка: принципиальные для развития страны вопросы должны решаться нацией, а не парламентом, который, в консервативном понимании, принимал решения только от лица палаты общин. Принцип политики референдума можно сформулировать словами из

консервативно ориентированной статьи: «палата готова уступить людям, но не второй палате»⁵⁰².

Либеральная общественная мысль справедливо отмечала, что при сохранении прежних принципов взаимодействия палат введение референдума изменит баланс сил в пользу пэров. Для лордов референдум может стать возможностью обойти либеральную оппозицию в дискуссионных консервативных проектах, включая введение защитных тарифов⁵⁰³. К примеру, в ноябре 1909 г. А.Бальфур объявил, что партия считает вопрос о тарифах одним из принципиально важных вопросов, которые должны быть вынесены на референдум⁵⁰⁴. Кроме того, теоретическая возможность поставить под сомнение любую меру может привести к падению авторитета нижней палаты⁵⁰⁵.

Отвергая идею референдума в ее консервативном прочтении, левый лагерь рассматривал ее как возможный вариант в случае возможного уменьшения полномочий лордов. Лейбористы и общественные деятели левой ориентации видели референдум не как дополнение к деятельности лордов в трудноразрешимых конфликтах, а как альтернативу ей. Дж.А.Гобсон считал, что историческая функция лордов – контроль над правомерностью законодательства нижней палаты – осталась в прошлом, по мере утраты аристократией ее ключевого положения в обществе и срастания ее интересов с интересами только одной, консервативной, партии. На смену устаревшему институту верхней палаты должен был прийти референдум как прогрессивная форма демократии⁵⁰⁶.

На практике в рамках конституционной конференции главным противоречием двух партий стала проблема определения самого понятия «конституционных вопросов». Стороны пришли к согласию о том, что отдельного статуса конституционных вопросов заслуживают возможные

⁵⁰² Carnegie A. The Second Chamber//The Nineteenth Century. Nov 1907. No. 369. P. 697.

⁵⁰³ Massingham H.W. Liberalism and the Lords// The Contemporary Review. July 1907. No. 499. P. 20.

⁵⁰⁴ Chamberlain A. Op. cit P. 194.

⁵⁰⁵ Macdowell G. The Referendum versus representative Government// The Contemporary Review. March 1911. No. 543. P. 303-307.

⁵⁰⁶ Hobson J.A. The Lords or the People? P. 29.

изменения, связанные с монархией и протестантским престолонаследием. Однако спорным оставался вопрос о том, каким образом следовало трактовать вопрос о самоуправлении для Ирландии – в рамках обычных актов, подлежащих рассмотрению на совместных заседаниях (с вероятностью финального принятия билля при провале переговоров) или придать ему положение конституционного вопроса, выносимого на референдум.

Потеряв голоса на выборах 1910 г., либеральная партия оказалась в зависимости от ирландских националистов. В обмен на свою поддержку, необходимую либералам в палате общин, они требовали такое ограничение права вето палаты лордов, какое позволило бы беспрепятственно провести через верхнюю палату билль о Гомруле. В конечном итоге при всей филигранности обсуждения отдельных статей о соотношении двух палат в совместных заседаниях и определении статуса различных вопросов камнем преткновения между либералами и консерваторами стал именно вопрос о Гомруле⁵⁰⁷.

Принципиальным требованием консерваторов было обеспечить для Гомруля статус конституционного вопроса, который исключался из механизма совместных заседаний палат и при возникновении противоречий должен был быть вынесен на референдум. Связанная парламентским сотрудничеством с националистами, либеральная партия была не в силах пойти на такие уступки⁵⁰⁸.

В ходе конституционной конференции помимо «утрашения» тонкостей парламентского устройства партии пытались прийти к компромиссу по иным разделявшим их вопросам. Д.Ллойд Джордж негласно предложил консервативным лидерам согласие на тарифную реформу в обмен на их принятие бюджета и согласие на Гомруль⁵⁰⁹. Однако для консерваторов такая цена за протекционизм была слишком высокой. Переговоры окончились провалом. Новые выборы были неизбежны.

⁵⁰⁷ The Times. 21 July 1911.

⁵⁰⁸ Hobson J.A. The Lords or the People? P. 252.

⁵⁰⁹ Gilbert B.B. David Lloyd George: A Political Life: The Architect of Change. P. 416

В ноябре 1910 г., был распущен парламент, в следующем месяце прошли еще одни внеочередные выборы. На этот раз расклад сил остался практически прежним, не принеся существенных преимуществ ни одной стороне. Однако сам фактор времени оказался на стороне правительства. Сохранение относительного большинства в палате общин на двух выборах подряд означало общественную поддержку либерального курса как в социальной сфере, так и в конституционном вопросе⁵¹⁰.

Стоит отметить и другое: в обществе чувствовалась усталость от политических дискуссий, обещаний и лозунгов обеих сторон. По свидетельству американского репортера А.Л.П.Денниса, освещавшего политическую жизнь Великобритании в то время, все умы были заняты предстоящей коронацией Георга V, а не надоевшими дебатами.

Акт о парламенте в той же редакции 1910 г. был вновь внесен в палату общин 21 февраля 1911 г. и после одобрения с незначительными поправками попал в палату лордов. Одной из линий возможного тактического обхода билля, которые прорабатывались в консервативном лагере, было заострение внимания на альтернативном варианте конституционной реформы.

Развитие получила идея проведения реформы на основе иного принципа – определения не полномочий, а состава палаты⁵¹¹. Еще в марте 1909 г. лорд Розбери внес в палату лордов резолюции, направленные на ограничение принципа наследственного формирования этого органа – одного из главных пунктов обвинения в несоответствии современным демократическим принципам⁵¹². Подобно обращению к иностранному опыту в экономической сфере, в поисках оптимального парламентского устройства консерваторы рассматривали опыт других государств – формирование итальянского Сената из ветеранов государственной службы, верхней палаты Испании на основе выборов из числа людей науки и искусства и т.д.⁵¹³

⁵¹⁰ Cook E.T. The Election – Before and After// The Contemporary Review. January 1911. No. 541. P. 9.

⁵¹¹ Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. 16 November 1910. Vol.6. Cols 684-687; Williams E.E. Op. cit. P. 774.

⁵¹² Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. 9 March 1911. Vol. 5. Col 122.

⁵¹³ Atherley-Jones L.A. Op. cit. P. 167.

В мае 1911 г., уже в ходе обсуждения нижней палатой правительственного проекта, еще одна попытка была предпринята в виде билля об изменении состава палаты лордов, внесенного Лэнсдауном. Его главные положения заключались в новых принципах формирования палаты из нескольких источников: уменьшенного числа наследственных пэров, групп избираемых депутатов и депутатов, назначаемых королем. По словам лорда, «невозможно обсуждать вопрос о полномочиях палаты прежде, чем будет решен вопрос о ее составе»⁵¹⁴.

Дискуссия, инициированная в верхней палате по вопросу о ее составе, была направлена на то, чтобы выиграть время, избежать немедленного принятия неблагоприятного правительственного билля. После того, как проект Лэнсдауна был отвергнут, у палаты оставался один сценарий действия: лорды вновь изменили проект в соответствии с требованиями, которые они выдвигали на конституционной конференции. Главным из них стало особое положение вопроса о Гомруле, когда он мог быть утвержден только в результате народного референдума. Палата общин поправки не приняла.

Противостояние палат вступило в финальную стадию. Необходимость окончательного решения – принять или отклонить билль в правительственной редакции – расколола юнионистов на два лагеря. Решающим фактором, перевесившим чашу весов в сторону принятия билля, стало обещание правительства в случае повторного провала, с помощью королевского указа образовать достаточное число лордов с пролиберальными взглядами, чтобы изменить баланс сил в верхней палате⁵¹⁵. Этот аргумент привел к формированию внутри партии значительной группы сторонников решения одобрить билль, осознавших бесполезность дальнейшей борьбы.

Сторонники твердой линии повторного отклонения билля сгруппировались вокруг лордов Хэлсбэри и Уиллоби де Брока. И среди

⁵¹⁴ Parliamentary Debates. Fifth Series. House of Lords. 08 March 1911. Vol. 8. Col 216.

⁵¹⁵ The Times. 22 July 1911.

современников, и в дальнейшем в исторической литературе они получили название «крепких орешков» или «канавокопателей» (название происходит от английского выражения «биться до конца, до последнего окопа»; изначально это выражение применительно к биллю было использовано лордом Керзоном, однако в дальнейшем он покинул лагерь «канавокопателей» и возглавил движение в партии за принятие билля).

Билль о парламенте был принят палатой лордов 11 августа 1911 г. Итоговый вариант Парламентского акта 1911 г. содержал в себе два ключевых изменения в парламентской системе: ограничение полномочий палаты лордов по отклонению биллей и введение жалованья депутатам. Билль еще раз подтвердил возможность утверждения финансовых биллей без согласия верхней палаты – в случае если он не был принят лордами в течение месяца, документ передавался на подпись королю. Реформа затронула и нефинансовые билли: они могли быть утверждены королем без согласия лордов, если трижды отклонялись верхней палатой, но были приняты нижней палатой в трех чтениях. Срок работы парламента сокращался с семи до пяти лет. Депутаты получали годовое жалованье размером в 400 фунтов.

В историографии сформировался не самый благоприятный образ консерваторов как представителей реакционных сил. Однако их позицию было бы неверно рассматривать только в рамках конституционного конфликта, борьбы за права верхней палаты. Нити противостояния палат по вопросу о разделении полномочий и принципах совместной работы тянутся к конфликту партий в понимании основ экономического развития страны. Конституционный кризис был вызван к жизни резким расхождением консервативного и либерального политического курса – расхождением столь значительным, что обычного механизма взаимодействия правительства и оппозиции оказалось недостаточно для проведения в жизнь правительственной политики. Он был неотъемлемой частью целого комплекса вопросов, которые две главные партии страны и стоявшие за ними сторонники решали совершенно по-разному: – свободная торговля или

протекционизм как основа экономики; две сильные палаты или ограничение прав одной из них как основа политического развития; относительная независимость политики колоний или сильная, контролируемая из центра империя.

Борьба за права верхней палаты в основе своей имела неприятие радикальной (в глазах лордов) политики правительства в социально-экономической, финансовой, административной (вопрос о Гомруле) сферах. В этой борьбе позиция нового либерализма одержала верх. В условиях новой политики либералов именно консервативная партия выступила с защитой принципов классического либерализма. В дальнейшем, с потерей либералами ведущей роли в британской политике идеи личной инициативы и ответственности в противовес государственному контролю стали органичной частью консервативной доктрины.

Дальнейшая судьба консервативной партии, реализация ее идей в будущем показала обоснованность позиции консервативного лагеря и в ходе социальных реформ 1908-1911 гг., и в ходе конституционного кризиса, его опору на поддержку устойчивого электората, который с момента первой схватки по вопросу о роли государства в экономике сгруппировался вокруг консерваторов.

Заключение

Многообразие и противоречивость оценок, высказанных современниками в отношении реформ 1908-1911 гг., можно объяснить тем, что в основе реформ лежал новый, чуждый британской традиции экономической мысли принцип социальной ответственности государства.

Реформы 1908-1911 гг. представляли резкий разрыв с традиционными направлениями правительственной политики, сложившимися в поздневикторианскую эпоху: решением земельного, лицензионного вопроса, образовательной политикой и развитием империи. Новизна курса, провозглашенного пришедшим к власти в 1908 г. правительством Г.Асквита, ощутима даже в контрасте с деятельностью его предшественника Г.Кемпбелл-Баннермана, уделявшего незначительное внимание социальным вопросам в сравнении с вышеперечисленными направлениями.

В массовом сознании, отраженном в прессе и политических памфлетах, сквозит ощущение новизны, даже сенсационности либеральных нововведений. Для того, чтобы понять степень радикальности реформ в оценке современников, необходимо использовать их же систему координат. В отличие от широкого признания модели «государства всеобщего благоденствия» в наши дни, для современников точкой отсчета был «абсолютный ноль» - принцип self-help, отрицавший любую государственную помощь.

В то же время резкое переключение либералов на социальную тематику не было случайным. Как мы убедились, идея о необходимости вмешательства государства в экономику имела широкую поддержку в обществе уже с 1870-х гг. Локальный викторианский подход к решению социальных проблем в конце века показывал неспособность справиться с масштабными проявлениями бедности, и альтернативой ему могло стать их централизованное решение. Именно либерально ориентированным

теоретикам – новым либералам – принадлежала заслуга идейного оформления принципа ответственного государства.

Проведенный нами анализ предыстории либеральных мер показывает, что в последнюю четверть XIX века идея государства уже приобретала те конкретные формы, которые получили воплощение в 1908-1911 гг.: проекты пенсий для пожилых людей, страхования рабочих, организации государственных работ для безработных, развития образования. Либеральные проекты опирались на опыт, накопленный в ходе изучения и обсуждения проблем бедности с 1870-х гг., и принципы, лежавшие в основе правительственных проектов, были хорошо знакомы широкой общественности.

Сила консервативного протеста была связана не с новизной идеи нового либерализма как таковых, уже знакомых обществу на протяжении десятилетий, а с фактом их реального воплощения в жизнь впервые в истории страны. Эту мысль очень ярко выразил один из лидеров консервативной оппозиции в парламенте лорд Ридли. По его словам, «чудаки из радикальной партии годами обсуждали различные idiotские идеи», и правительство имело неосторожность их подхватить⁵¹⁶.

Реальное воплощение в жизнь курса «нового либерализма» нарушало сложившуюся схему как в выстраивании программ каждой из партий, так и в отношениях между ними. Своеобразие либерального курса 1908-1911 гг. заключалось в том, что решение социальных вопросов оказалось в тесной взаимосвязи со всеми сферами развития британского общества рубежа XIX-XX веков и потребовало коренного пересмотра политических программ партий. Тот или иной подход к проведению социальной политики требовал и соответствующего перестраивания доктрины партии в целом. Выбор между активной ролью государства в экономике и принципом *laissez-faire* влек за собой и выбор между протекционизмом и свободой торговли; между смещением ракурса государственной политики во внутривнутриполитическую

⁵¹⁶ The Observer. 2 May 1909. P. 11.

сферу и развитием сильной империи; в финансовой политике – между предложенным либералами ростом бюджетного финансирования за счет налогообложения бизнеса и консервативным вариантом пополнения бюджета за счет введения ввозных пошлин.

Переориентация правительственной политики и – как следствие – работы оппозиционных партий на социальные вопросы вызвала резкую смену координат в отношениях между двумя главными партиями страны того времени – либеральной и консервативной.

Проведение курса реформ сопровождалось мощной волной протестов. Часть общества выступила с резкой критикой правительственных мер с позиции отрицательного влияния на экономику любых государственных ограничений. На практике наибольшие протесты вызвал новый налоговый курс либералов, увеличивший налогообложение крупных капиталов, что привело к массовой антибюджетной кампании. Мощная консервативная оппозиция предопределила сложный ход внедрения либеральных нововведений: длительное и скрупулезное обсуждение каждой меры в парламенте, отклонение бюджета 1909 г. палатой лордов, активное противостояние реформам в форме создания протестных организаций и массовых выступлений.

Размежевание партий по вопросам социальной политики и связанным с ними комплексом вопросов об общих очертаниях экономической и финансовой политики страны стало катализатором в трансформации британской парламентской системы. До момента проведения реформ 1908-1911 гг. радикальное направление в политической мысли оказывало лишь умеренное влияние на традиционные сферы политики – земельный, лицензионный, образовательный вопросы, и существовавший механизм взаимодействия партий в парламенте – работа оппозиции в палате общин, отклонение части нефинансовых биллей лордами – был достаточен для консерваторов, чтобы заблокировать радикальный элемент в либеральных мерах.

Тенденция ограничения прав палаты лордов в либеральной и радикальной общественной мысли наметилась уже в последней четверти XIX века, по мере нарастания противоречий между партиями. Организация работы парламентской системы уже с момента прихода к власти либералов в 1905 г. неоднократно давала сбои, когда лорды пользовались своим правом блокировать неприемлемые для консервативной партии правительственные билли.

Именно бюджет 1909 г. как наиболее полное воплощение принципов политики «новых либералов» окончательно сломал уже «барахливший» механизм. История обсуждения и итогового отклонения бюджетного проекта лордами показывает масштаб влияния, которое социальная политика оказала на развитие парламентской системы в ходе реформ 1908-1911 гг. Именно конечная победа либерального подхода к социальной политике (получение одобрения на двух внеочередных выборах и завершение курса реформ) предопределила и итоговую победу либерального проекта парламентского устройства.

Конфликт мнений по конкретным вопросам устройства социальной жизни – форм государственной поддержки (пенсии или страховые системы с взносами самих рабочих), степени государственного финансирования социальных мер - стал фактором перестроения программ партий, их переход от партийных установок, характерных для общества со свободной экономикой к партийной системе нашего времени. Реакция современников на комплекс реформ 1908-1911 гг. предопределила создание современной политической модели страны. Она стала истоком формирования современной политической системы страны, в которой две основные партии – консерваторы и лейбористы – основывают свои доктрины именно на оценке принципа государственного участия в экономике.

В ходе столкновения мнений было завершено теоретическое оформление идей «нового либерализма» - движения внутри партии, ориентированного на рост государственного участия в экономике. За

государством была признана роль гаранта социальной справедливости за счет более равномерного распределения общественных богатств, инструментами которого должны были стать изменения в налоговой системе и возросшее бюджетное финансирование государственных мер социальной поддержки.

Оценка реформ консервативно ориентированными силами стала точкой отсчета зарождения современной консервативной доктрины, построенной на признании умеренного государственного участия в экономике. Однако включение государственного элемента в идеологию партии не было простым и потребовало определенного времени и политического нажима либерального правительства.

Позиция консервативной партии в период реформ 1908-1911 гг. претерпела определенные изменения. Сложность положения партии была связана с необходимостью адаптации к идее социальной ответственности государства как новому элементу политики. Либералы сделали первый шаг в изменении принципов государственного управления экономикой, и консерваторы должны были соответствующим образом изменить свою программу.

Изначально консервативная партия выступила с резким неприятием идеи государственного участия в экономике, объединив вокруг себя всех недовольных радикальным характером реформ. Оценки консерваторов акцентировали в реформах ограничения экономической свободы бизнеса в пользу государства: рост налогов, необходимость принудительных взносов для страхования рабочих, законодательные ограничения условий труда.

Фактором частичного пересмотра резко негативного отношения к государству консерваторов стало массовое одобрение реформ в обществе. Пенсионная реформа 1908 г. вызвала крупную волну общественной поддержки. Важным показателем популярности государственных социальных программ стала победа либералов на двух внеочередных выборах 1910 г.

По мере нарастания противоречий между двумя лагерями происходила резкая поляризация партийной политики, углубление радикальной риторики либералов и сдвиг консервативной доктрины вправо, что и привело к формированию современной двухпартийной системы, в которой основным пунктом различия в установках партий является не широкий круг вопросов внутренней и внешней политики, а отношение к принципу государственного участия.

Важную роль для дальнейшего политического развития страны сыграли оценки, данные реформам лейбористской партией. Объединив усилия на этапе выдвижения социальной тематики на первый план в правительственной политике, либералы и лейбористы резко разошлись в вопросе о степени и характере государственного вмешательства в экономику, а следовательно и в оценках практических результатов реформ 1908-1911 гг. В основе теории нового либерализма лежала идея о справедливом балансе в интересах отдельных социальных групп, и проведенные реформы воспринимались внутри партии как мера, достаточная для ликвидации неблагоприятного для рабочих влияния нерегулируемой экономики. Дальнейшее развитие рабочего законодательства и количественной стороны проведенных реформ отклонялись либералами как излишние меры, нарушающие баланс уже в сторону классовых интересов рабочих.

Лейбористы, напротив, признали недостаточность правительственных мер и при обсуждении отдельных проектов стремились представить более радикальную программу: в обсуждении пенсионной реформы - большие пенсии в более раннем возрасте, в рабочем вопросе - всеобщее право на труд и восьмичасовой рабочий день.

Вопреки распространенному мнению о периоде как 1908-1911 гг. как периоде неудач лейбористов, когда они находились в тени правительственной славы, оценки реформ партией труда имели важные позитивные последствия для ее дальнейшего развития.

Лейбористская оценка реформ впервые обеспечила партии независимую от либерализма позицию, формирование ее устойчивого электората. Сдвиг в традиционном курсе либеральной политику в сторону социальной тематики и в частности рабочего вопроса, который привел партию к соперничеству с лейбористами, можно признать одним из негативных факторов в дальнейшей судьбе либерализма, его последующего вытеснения рабочей партией из числа двух главных партий страны.

Библиография

Источники

Официальные документы

1. Abstract from Report of Lord Rothschild's Committee//www.JSTOR.org/stable/60218863 (электронный ресурс; дата просмотра 25.05.2013.).
2. Hansard. House of Commons Parliamentary Debates. Fourth and Fifth Series. 1908-1911.
3. Hay J.R. The Development of the British Welfare State. 1880-1975. London, 1978.
4. Majority Report of the Royal Commission on the Poor Law Reform and Relief for Distress. London, 1909.
5. The Minority Report of the Royal Commission on the Poor Law Reform and Relief for Distress. London, 1909.
6. Poor Law Reform. Being Memoranda submitted in April and December 1907 to the Royal Commission of the Poor Laws and Relief of Distress. London, 1910.
7. Later Nineteenth Century. 1868-1919. London, 1969.
8. The National Insurance Act 1911//
<http://www.sochealth.co.uk/history/NIA1911.htm> (электронный ресурс; дата просмотра 8.09.2013).
9. Social Policy. 1830-1914. London, 1978.

Воспоминания и переписка

10. Asquith H.H. Memories and Reflections. Boston, 1928. Vol. 1-2. Vol. 1.
11. Bradshaw P. Seen in Perspective. 1995-1945. A Panorama of 50 years. London, 1946.
12. Carpenter E. My Days and Dreams. London, 1921.
13. Chamberlain A. Politics from Inside. An Epistolary Chronicle. 1906-1914. London, 1936.
14. Eden A. Another World. 1997-1917. London, 1976.

- 15.Griffith-Boscawen A.S.T. Fourteen Years in Parliament., 1907.
- 16.Gower G.L. Years of Endeavour. 1886-1907. London, 1908.
- 17.Lady St. Helier. Memories of 50 years. London, 1909.
- 18.The MP for Russia. Reminiscences and Correspondence of Madame Olga Novikoff. Ed. By W.T.Stead. London, 1909.
- 19.Sanderson F.H. Memories of 60 years, 1931.
- 20.Thomas J.H. My Story. London, 1937.
- 21.Watson R.S. The National Liberal Federation. London, 1907.

Политические памфлеты

- 22.Brodrick G. C. The Reform of the English Land System. London, 1883.
- 23.Brooks G. Why I became a Liberal Unionist. London, 1899.
- 24.Hatfield E.B. Imperial Federation and Commercial Union of the British Empire: British India, and All the British Colonies throughout the World. Liverpool, 1896.
- 25.Haywood G.R. Taxation and How it may be applied. Liverpool, 1883.
- 26.Loch Ch.S. Old Age Pensions: Mistakes and Misstatements// www.JSTOR.org/stable/60218877. (Электронный ресурс; дата просмотра 25.05.2013).
- 27.Pratt E.A. The Transition in Agriculture. Dutton, 1906.
- 28.Robertson J.M. The Future of Liberalism. London, 1890.
- 29.Strachey J.St.L. The Problems and Perils of Socialism. London, 1908.
- 30.Wallace A.R. The 'why' and 'how' of land nationalization. London, 1983.

Публицистика

- 31.Фауль Т. Призрение бедных в Англии. СПб., 1899.
- 32.Alden P. The Unemployed. London., 1905.
- 33.Booth Ch. Old Age Pensions and the Aged Poor. London,1899.
- 34.Churchill W. Liberalism and the Social Program. 1909.
- 35.Chiozza Money L. Riches and Poverty. London., 1905.
- 36.Hobhouse L.T. Liberalism. London, 1911.
- 37.Hobson J.A. A Modern Outlook. London, 1910.

38. MacDonald J. R. Socialism and Society. London, 1905.
39. Mackay T. A History of the English Poor Law. London, 1899. Vol. 3. From 1834 to the Present Time.
40. Rowntree R. S. Poverty. A Study of Town Life. London, 1902.
41. Samuel G. Liberalism. London, 1902.
42. Smart H. R. The Right to Work. London, 1895.
43. Webb S., Webb B. English Poor Law Policy. London, 1910.
44. Webb S. The Problem of Unemployment in the UK, with a Remedy by Organization and Training// Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 33, No. 21, Mar 1909.

Пресса

45. The Contemporary Review. 1906-1911
46. The Economic Journal. 1906-1911.
47. The Economist. 1907-1911.
48. The Fortnightly Review. 1906-1911.
49. The Independent Review. 1907-1911.
50. The Labour Leader. 1908-1911.
51. The Manchester Guardian. 1908-1911.
52. The Nineteenth Century and After. 1906-1911.
53. The Observer. 1908-1911.
54. The Quarterly Review. 1906-1911.
55. The Times. 1908-1911.

Историография

1. Алпатова Г. М. Рабочий класс и эволюция двухпартийной системы Великобритании в 20-е гг. XX века // Проблемы Британской истории. М., 1974.
2. Алпатова Г. М. Политика «промышленного партнерства» и рабочий класс// Рабочее движение в Великобритании в 19-20 вв. М., 1979.

3. Бочарова Н.В. У.Коббет и Новый закон о бедных 1834 г.//Новая и новейшая история. Проблема новейшей истории Англии и США. Межвузовский научный сборник. Саратов, 1983.
4. Виноградов К.Б. Дэвид Ллойд Джордж. М., 1965.
5. Завадский С. Государство всеобщего благоденствия. М., 1967.
6. Итяева И.Л. Рабочая политика либеральной буржуазии накануне первой мировой войны (1906-1914 гг.). Автореферат дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Л., 1964;
7. Ковалев И.Г. Палата лордов в XX веке. Сто лет реформ. М., 2011.
8. Котов С.А. Борьба двух тенденций в правящем классе Великобритании в 1906-1908 гг.//Новая и новейшая история. Проблема новейшей истории Англии и США. Межвузовский научный сборник. Саратов, 1983.
9. Кручинина Н.А. Британский либерализм: этапы развития и течения// Новая и новейшая история. 1996. № 4
- 10.Лагутина М.Д. Викторианские ценности и победа либеральной концепции// Общественная мысль и социально-политические движения в новое и новейшее время. Вып. 2. Волгоград, 1995.
- 11.Лукьянов М.Н.Борьба течений в лагере английских консерваторов на рубеже XIX-XX веков// Вопросы всеобщей истории и историографии. Томск, 1982.
- 12.Остапенко Г., Чернышева О. Армия спасения в прошлом и настоящем// Европейский альманах. История. Традиции. Культура. М., 1993.
- 13.Склярова Е.В. Промышленный переворот, урбанизация и становление системы здравоохранения Великобритании в эпоху королевы Виктории. Ростов-на-Дону, 2007.
- 14.Современная Великобритания: проблемы и перспективы. Материалы «круглого стола», 23.05.2001./Отв ред. Шенаев В.Н. М., 2001.

15. Согрин В.В., Патрушев А.И., Токарева Е.С., Фадеева Т.М. Либерализм Запада XVII-XX веков. М., 2005.
16. Сулопарова Е.А. Трехпартийные парламентские выборы 1929 года и судьба британской политической системы. М., 1997.
17. Торопова С.Ю. Британские либералы в 1920-е – первой половине 1930-х гг. (об эволюции двухпартийной системы Англии в межвоенный период). Ярославль, 1996.
18. Торопова С.Ю. Британское общество, социальные проблемы и государство в последней трети XIX века// Личность, общество, культура в историческом процессе. Волгоград, 2002.
19. Торопова С.Ю. Эволюция британского либерализма в первой трети XX века// Общественная мысль и социально-политические движения в новое и новейшее время. Вып. 2. Волгоград, 1995.
20. Унгвицкая А.Я.. Рабочий класс и проблемы народного образования в Великобритании в конце XIX – начале XX века. Пермь, 1975.
21. Урсу Д.П. Рабочий класс Англии в начале XX века и социальная политика буржуазии (1906-1914 гг.). Автореферат дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Пермь, 1969.
22. Попкова А.В. Внутренняя политика кабинета Асквита накануне Первой мировой войны (1908-1914 гг.) Автореферат дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Л., 1974.
23. Фомкина О.А. Политика либеральных правительств Великобритании в 1906-1911 годах. Автореферат дисс. на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Брянск, 2009.
24. Якубовская И.В. Кризис либеральной партии Великобритании 1924-1924 гг. (политический аспект проблемы). Л., 1983.
25. Alborn T. Senses of Belonging: The Politics of Working-Class Insurance in Britain, 1880–1914// The Journal of Modern History, Vol. 73, No. 3.
26. Allen G.C. The Structure of Industry in Britain. L., 1966.
27. Avner O. Property and Politics. 1907-1914. Cambridge, 1981.

28. Ballinger C. Hedging and Ditching: the Parliament Act 1911// The Parliamentary History Yearbook Trust 2011.
29. Baxandall F. Constructing Unemployment. The Politics of Joblessness in East and West.
30. Bernstein G.L Liberalism and Liberal Politics in Edwardian England. L., 1986.
31. Blackburn S. Ideology and Social Policy: the Origins of the Trades Board Act// The Historical journal. 1991. Vol.34. No. 1.
32. Blocker S.J., Jr., Fahey D.M., Tyrell J.R. Alcohol and Temperance in Modern History. ABC-Clio, 2003.
33. The British Isles. 1901-1951. Ed. By K.Robbins. Oxford, 2002.
34. Brown K.D.The Labour Party and the Unemployment Question, 1906-1910// The Historical Journal. 1971 Vol. 14. No. 3
35. Christie O.F.The Transition to Democracy. 1867-1914. L., 1934.
36. Clayton J. The Rise and Decline of Socialism. In Great Britain. 1884-1924. L., 1926.
37. Coetzee F. For Party or Country . Nationalism and the Dilemmas of Popular Conservatism in Edwardian England. N.Y., Oxford. 1990.
38. Collins D. The Introduction of Old Age Pensions in Great Britain// Historical Journal. 1965. No. 2 .
39. Douglas R. History of the Liberal Party. 1895-1970. L., 1971.
40. Dutton D.J. Unionist Politics and the Aftermath of the General Election of 1906: A Reassessment//The Historical journal, Vol. 22/4. P. 875.
41. Dutton D.J. The Unionist Party and Social Policy, 1906-1914// The Historical Journal. Dec 1981. Vol. 24.
42. Ensor R.C.K. England. 1870-1914. Oxford, 1936.
43. Freedon M. The New Liberalism. An Ideology of Social Reform. Oxford, 1978.
44. Freedon M. .Liberalism Divided. A Study in British Political Thought. 1914-1939. Oxford, 1986.

45. Garman E. The Licensing Acts of 1904 and 1910 and their Effect in Salisbury// <http://www.pubhistorysociety.co.uk/1904-10acts.html>.
46. Gazeley J. Poverty in Britain. New-York, 2003.
47. Gilbert B.B. David Lloyd George: a Political Life. Columbus, 1987.
48. Gilbert B.B. Winston Churchill versus the Webbs; the Origins of British Unemployment Insurance// American Historical Review. April 1966. Vol. 71. No. 3.
49. Gordon L. Goodman. Liberal Unionism: the Revolt of the Whigs// The Victorian Studies. Dec. 1959. Vol. 3 No. 2.
50. Gorsky M. The Growth and Distribution of English Friendly Societies in the Early Nineteenth Century// The Economic History Review. New Series. August 1998. Vol. 51. No. 3.
51. Grigg J. Lloyd George: the People's Champion. 1902-1911. Berkeley& L.A., 1978.
52. Harris J. Unemployment and politics. A Study in English Social Policy. 1886-1914. Oxford, 1972.
53. Hay R. Employers and Social Policy in Britain: the Evolution of Welfare Legislation, 1905-1914// Social History. 1977. Vol. 2.
54. Hennock P. Public Provision for Old Age. Britain and Germany. 1880-1914//Archiv für Sozialgeschichte. Bd. 30. 1990.
55. Holt T. Demanding the Right to Drink: the Two Great Hyde Park Demonstrations// Brewery History, No. 118.
56. Honigsbaum F. The Evolution of the National Health System // British Medical Journal. Vol. 301. 30 Oct 1990.
57. Howell D. British Workers and the Industrial Labour Party. 1888-1906. Oxford, 1984.
58. Hunt E.H. British Labour History. 1815-1914. Atlantic Highlands, New Jersey, 1981.
59. Hurt J. Elementary Schooling and the Working Classes, 1860-1918. London, 1979.

60. Irwin Douglas A. The Political Economy of Free Trade: Voting in the British General Election of 1906// *Journal of Law and Economics*. Apr., 1994. Vol. 37, No. 1.
61. James R.R. The British Revolution. *British Politics. 1880-1939*. Vol. 1-2. London, 1976.
62. King Desmond S. *Actively Seeking Work?: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*. Chicago, London, 1995.
63. Lloyd T.O. *Empire, Welfare State, Europe: History of the UK, 1906-2001*. N.Y., Oxford, 2002.
64. Mallet Ch. *David Lloyd George: a Study*. London, 1930.
65. Marwick A. *Britain in the Century of the Total War*. London, 1968.
66. Marwick A. The Labour Party and Welfare State in Britain, 1900-1948// *The American History Review*. Dec 1967. Vol. 73. No. 2.
67. Morgan K.O. *The Age of Lloyd George*. London, 1981.
68. Morgan K.O. "Rare and Refreshing Fruit". *Lloyd George's People's Budget// Public Policy Research*. May 2009. Vol. 16.
69. Mowat C.L. *Britain between the Wars. 1918-1940*. L., 1955.
70. Murray C.B. The Politics of the "People's Budget"// *The Historical journal* Sep 1973. Vol. 16. No. 3.
71. Murray B.K. *Lloyd George and the Land: the Issue of Site Value Rating// Studies in Local History*. Cape town, London, New York, 1976.
72. Norton Ph. *Resisting the Inevitable?//Parliamentary History*. Vol. 31, 3.
73. *The Origins of British Social Policy/Ed. By P.Thane*. New Jersey, 1998.
74. Orloff A.S.*The Politics of Pensions. A Comparative Analysis of Britain, Canada and the U.S// 1880-1940*. Madison, 1993.
75. Packer I. *Liberalism and the Land. The Land Issue and the Party Politics in England, 1906-1914*. Suffolk, 2011. 76. Packer I. *The Liberals, the Land Question and Fiscal Policy, 1906-1924// Cercles*. 2011. No. 21.
77. Peden G. *The Treasury and the British Public Policy, 1906-1959*. Oxford, New York, 2000.

78. Phillips G.D. The “Diehards” and the Myth of the “Backwoodsmen”//The Journal of British Studies. Spring 1977. Vol. 16. No. 2.
79. Prynne D. The Clarion Clubs, Rambling and the Holiday Associations in Britain since 1890s// Journal of Contemporary History. Vol. 11. No. 2/3. 1976.
80. Pugh M. A History of Britain.1789 -2000. Oxford, 2001.
81. Richards N.J. British Nonconformity and the Liberal Party, 1868-1960// Journal of Religious History. 1977. Vol. 9.
82. Ridley J. The Unionist Opposition and the House of Lords// The Parliamentary History. 1992. Vol. 11.
83. Ridley J. The Unionist Social Reform Committee, 1911-1914. Wets before the Deluge//The Historical Journal. 1987. No. 30.Vol. 2.
84. Rotunda R.D. The Politics of Language: Liberalism as a Word and a Symbol. Iowa, 1986.
85. Russell A.K. Liberal Landslide: the General Election of 1906. London, 1973.
- Seaman L.C.B. Post-Victorian Britain. 1902-1951. London, 1966.
86. Smith M. British Policy, Society and the State since late 19th century. L., 1990.
87. Stewart J. Ramsay MacDonald, the Labour Party, and Child Welfare, 1900-1914// Twentieth Century British History. 1993. Vol. 4. No. 2.
88. Strange J.-M. Death, Grief and Poverty in Britain. 1870-1914. Cambridge, New York, Melbourne, 2005.
89. Syres R.V. The Beginnings of British Legislation for Old-Age Pensions. 90.
- Taylor A.J.P. English History. 1914-1945. Oxford, 1965.
91. Thane P. Non-contributory versus Insurance Pensions. 1978-1908// The Origins of British Social Policy.
92. Thane P. The Working Class and State ‘Welfare’ in Britain, 1880-1914// The Historical Journal. Vol. 27. No. 4.
93. Thane P. The Working Class and State ‘Welfare’ in Britain, 1880-1914// The Historical Journal. Vol. 27. No. 4.
94. Thomas N.P. A History of British Politics from the Year 1900. London, 1956. P. 48.

95. Tomlinson J. Problems of British Economic Policy. 1870-1945. L. – New York, 1981.
96. Weston C.C. The Liberal Leadership and the Lord's Veto// Peers, politics and Power, 1603-1911. London, 1986.
97. Zebel S. J. Chamberlain and Genesis of Tariff Reform// Journal of British Studies. 1967. No. 7 (1).