

© 2011 г. Е.К. Складорова

**ПРИНЦИП «LAISSEZ – FAIRE» И ПРОБЛЕМА  
ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ  
В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА**

Первую половину XIX в. можно считать периодом резкого роста социальных проблем в индустриальных городах Великобритании; периодом сохранения непрофессионального управления социальными вопросами, а также периодом трансформации принципа («laissez – faire») – невмешательства государства в частные и местные интересы. Каждый город имел свои отличительные черты и принципы управления. Однако, трансформируясь и развиваясь, британские города в условиях индустриализации и урбанизации шли от принципа невмешательства государства во внутренние дела городов к вынужденной централизации. Центральный контроль и централизованное управление не были характерными чертами социальной политики Великобритании до XIX столетия. Центральным управлением занимался небольшой штат государственных служащих, который почти не вмешивался в вопросы местного управления городов. Единая система местного и центрального управления отсутствовала. Парламентские статуты появлялись несистематически. Хаос и дублирование различных полномочий был характерным явлением на местном уровне большинства городов Великобритании.

До 1830-х гг. Великобритания не имела централизованной полицейской системы. В эпоху промышленного переворота нарушения общественного порядка приобрели в промышленных городах массовый характер. Парламент видел решение проблемы только в создании эффективных полицейских сил. В 1829 г. принимается закон о создании столичной полиции. Акт положил начало организации централизованной полиции, подчиненной министру внутренних дел. Д. Мак - Дауэлл указывал, что в течение последующих тридцати лет, почти в каждом городе появились свои полицейские силы [1, с.136]. В 1830 г. на страницах «Лондон Ревю» Чедвик анализировал идею создания в

Великобритании «превентивной полиции» [2]. Новые подразделения приняли активное участие в решении социальных проблем городов. Э. Чедвик занимался подготовкой закона о введении полицейских сил в графствах, предоставив в парламент специальный отчет [3, с.1]. Центральная административная система Великобритании до 1830-х гг. насчитывала около 21305 гражданских служащих, большая часть из которых работала в департаменте государственных сборов. Крупнейшим из них было Управление таможенных сборов. Вторым после него было Управление акцизных сборов. Остальные департаменты центрального управления были значительно меньше. В департаменте внутренних дел работало лишь 101 человек. Управление по делам королевского имущества состояло из 11 человек. Комиссии исправительных работ, главные магистралы, комиссии по исследованию закона о бедных, фабричной системы, муниципальных корпораций были прикреплены к Министерству внутренних дел Великобритании [4, с.18]. В 1830 г. на страницах «Лондон Ревю» Э. Чедвик анализировал французскую идею централизации и систему медицинской благотворительности в соседнем государстве [5].

Холера, впервые появившаяся в Англии в 1831 г. доказала губительные последствия антисанитарного состояния английских городов и отрицательные стороны устаревшей системы управления. Эпидемия заставила английское общество организовать новые методы и принципы решения накопившихся проблем, выработать новую модель социальной политики. Одной из первых реформ, касающихся создания централизованного государственного медицинского учреждения осуществилась еще в 1822 г. во Франции. При Министерстве внутренних дел этой страны создавался Высший медицинский совет, а в провинциях соответствующие комитеты. По мнению В. Лисицина, предложенная централизованная структура медицинского управления «стала прообразом для стран Европы» [6, с. 34]. Работая в Комиссии по призрению бедных Э. Чедвик и доктор С. Смит пытались по-новому решить проблему налогов на бедных. Идеи Э. Чедвика и доктора С. Смита о централизации и необходимости превентивных мер в области заболеваний и преступности носили революционный характер. Правительство лорда Мельбурна стремилось всячески соблюдать теорию невмешательства государства в частные интересы, а предложения Э. Чедвика считались отказом от ортодоксальных экономических теорий. Превентивные меры стали жизненно необходимы в новых

индустриальных условиях. Э. Чедвик предлагал создать систему санитарных правил и систему облегчения участи больных, вдов и сирот. Отчет, координируемый Комитетом по Закону о бедных «О некоторых причинах заболеваемости и смертности, которые имеют место преимущественно среди бедных и которые можно устранить санитарными правилами на примере лично обследованных районов Бетнал Грин и Уайтчепел», указывал на необходимость систематических санитарных мер, их экономическую пользу, подчеркивая необходимость централизованного вмешательства государства в решение социальных проблем [7, с.199].

Американский ученый Э. Брандаж назвал Э.Чедвика «пруссский министр» за его централизаторские тенденции, характерные для системы управления и кодекса Пруссии, но противоречившие принципу невмешательства во внутренние дела Великобритании [8]. Переход к централизованной системе управления в Британии вызвал рост недовольства на местном и национальном уровне. В эпоху королевы Виктории в стране разгоралась дискуссия о роли государства в связи с проблемой взаимоотношения центральной и местной власти. «Фрейзер Мэгазин» поддерживал идею о необходимости централизации лишь в период абсолютной необходимости [9, с.388]. «Таймс» расценивала централизацию, как «вмешательство извне в идею национального духа», «инструмент агрессии на свободу людей» [10]. «Экономист» порицал централизацию, которая могла поглотить существующую систему управления [11, с.780].

Противники централизации управления железнодорожной системы также высказывались против государственного вмешательства в частные интересы. Критика имела общие черты с критикой Закона о бедных 1834 г. и Закона об общественном здравоохранении 1848 г. Политические аргументы основывались не только на критике принципа невмешательства государства в частные интересы, но в большей степени на опасности централизации и концентрации политической власти. Высказывались предположения, что рост вмешательства государства в частные интересы является неконституционным, деспотическим и несовместимым с политическими традициями английской нации. «Таймс» писала, отражая часть общественного мнения, что большинство людей полагают, что когда мы избавимся от вигов, мы также избавимся от их любимой системы централизации и комиссий. Но кроме уже существующей системы по Закону о бедных таким же «эмбрионом централизации является железнодорожный отдел» [12].

В парламенте Великобритании разгорелась дискуссия о необходимости и минусах модификации принципов социальной политики. Либерал от Халла М. Бэинс подчёркивал, что центральному правительству неуместно устанавливать «инквизиторскую или обременительную» систему инспекции деятельности железнодорожных компаний. Б. Хоус опасался, что новая форма власти будет применена и против других видов предпринимательства, таких как акционерные банки, а также компаний, занимающихся каналами. Консерватор от Чиппенхема Г.Дж. Болдеро считал, что инспекционные полномочия железнодорожного департамента станут посягательством на деятельность сотрудников железнодорожных компаний [13, с. 919-922, 931]. Дж. К. Колкухоун подчеркивал обеспокоенность депутатов парламента Великобритании ростом централизованного правительственного вмешательства, имевшего черты патронажа, использования служебного положения и политической коррупции. По мнению, Ч. Буллера, в Англии в отличие от континентальной Европы, частные корпорации независимы от правительства. Он выступал против централизации и роста правительственного вмешательства в железнодорожное законодательство, подчеркивая, что это противоречит чертам характера английской нации. Депутат отмечал индивидуализм англичан, привыкших полагаться не на государство в поисках хлеба насущного, а только на самих себя. Он считал, что система централизации приведет к тому, что «люди превратятся в машины», станут «рабами вместо свободных людей» [14, с. 647,655-6].

По мнению Р. Гатчена, централизация считалась деспотизмом, противоречившим английской конституции [15, с.85]. Тем не менее, с 1848 г. Генеральный совет здравоохранения стал центром управления новой сферой государственной политики. Однако предприниматели Великобритании не жалели средств для подкупа Тульмина Смита, выступавшего против идеи централизации. Он стал одним из главных противников централизации и деволуции государственной системы. Организовав антицентралистскую лигу, Т. Смит объехал всю страну, читая лекции против централизации. В лекциях акцентировалось внимание на том, что централизация представляет опасность для освещенного веками самоуправления и политической свободы английского народа, она не только противоречит законодательству, но и абсолютно не нужна. По мнению Т.Смита «Централизация – это коммунизм только в другой форме» [16, с.57]. И. Редлих назвал Т.Смита «антиподом Чедвика и его

идей» [17, с.196]. Одновременно, против идей Чедвика и Закона об общественном здравоохранении 1848 г., учреждения Генерального совета здравоохранения, местных советов и общественных санитарно-технических реформ в регионах сразу же поднялась оппозиция, подогреваемая речами представителей водоснабжающих компаний, защитниками закона о местном самоуправлении и представителями Антицентралистической лиги.

Городской комитет Бристоля не пожалел 80 ф. ст. за лекции Т. Смита против применения Закона об общественном здравоохранении 1848 г. в их городе. В Хемпстеде местная водная компания затеяла судебный процесс, не желая подчиняться новому закону о здравоохранении. Т. Смит до 1851 г. защищал коммерческие интересы этой компании, работая ее адвокатом. В Бирмингеме благодаря Т.Смиту даже приняли специальный местный закон, идущий наперекор санитарным преобразованиям. В Лондоне Чедвику также не удалось создать объединенную администрацию, решавшую социальные вопросы до 1855 г. Члены парламента от Лондона, некоторые члены правительства, юристы, инженеры, владельцы и акционеры кладбищ, водоснабжающих компаний, члены комиссии сточных вод хотели сохранить свои устоявшиеся доходы, несмотря на высокий уровень смертности в городе. Однако такое положение не могло долго сохраняться и Сити пошло на введение должности санитарного врача и проведение частичных социальных реформ.

По мнению Тревора Фишера, Закон об общественном здравоохранении 1848 г. явился «первой законодательной победой против принципа *laissez – faire*» [18]. Однако еще Акт о консолидации статей 1845 г. расширил область применения принципа централизации, детально определяя полномочия местного управления. По мнению Дж. Морли закон 1844 г. о модернизации железнодорожного управления, предложенный У. Гладстоном, как руководителем Министерства торговли, законодательно предоставил правительству «право полного вмешательства в дела железнодорожных компаний» [19, с. 269]. Акт дал возможность государству проверять расходы и тарифы компаний. У. Гладстон лично настаивал против вмешательства государства в управление железнодорожных компаний. Но он подчеркнул, что эта мера отнюдь не принуждение и носит двойственный характер, а инспекция и возможность государства покупать акции компании характеризуют умеренность законопроекта. Кроме того, У. Гладстон подчеркивал, что новый закон принимается

в интересах общественной пользы [20, с.484, 507-508]. «Таймс» в 1844 г. поддерживала идею необходимости вмешательства государства в дела железнодорожных компаний в «особых случаях и в интересах общества» [21]. После принятия Закона об общественном здравоохранении 1848 г. в городах появилось два типа инспекторов: медицинский и технический. По мнению Р. Патерсона, это стало преемственным продолжением принципа Фабричного акта 1833 г., предложенного Э. Чедвиком. Согласно нововведению «центральное управление контролировало местные власти посредством инспекции и отчетов» [22, с. 395].

Новая централизованная система управления Великобритании должна была также использоваться для избавления от покойников, сточных вод и водоснабжения городов. Социальное законодательство развивалось благодаря деятельному участию санитарных врачей. Они выступали в защиту центрального контроля и обязательного законодательства. Но мнения санитарных врачей были противоречивы. Часть из них были против муниципализации домов, передачи строительства в ведение местных властей или частную собственность. Однако большинство рассматривали решение проблемы перенаселения, как компетенцию и обязанность местных властей, которые должны были в силу сложившихся обстоятельств решать антисанитарные проблемы малоимущей части населения общественными методами. Местные власти должны были взять на себя строительство домов для бедноты. Принцип «Laissez faire» препятствовал в разрешении проблемы перенаселения и порицался «Медикал таймс» [23. Р. 22]. Профессиональные интересы санитарных врачей привели их к требованию реформирования законодательства, которое должно разрушить местную автономию, а инспекция домов разрушить концепцию незыблемости частной собственности. Представление о том, что дом – моя крепость и мнение об отсутствии бюрократии в вопросах управления Англии и возможности человеку делать все, что ему заблагорассудится, уходило в прошлое. Многие общественные деятели и служащие доказывали необходимость отмены устаревшего принципа невмешательства государства в частные дела и вопросы местного самоуправления. Урбанизация и эпидемия холеры заставили правительство лорда Рассела принять акты, которые привели к коренному изменению многовековых принципов управления городов и страны.

Таким образом, правительственное вмешательство в экономику и социальную политику рассматривалось с одной стороны как фактор, ведущий к кризису уверенности в завтрашнем дне всего бизнес-сообщества Великобритании. Вмешательство центральной власти в местные дела расценивалось, как нарушение политической свободы английского народа, опасность для освещаемой веками английскими законами системы местного самоуправления. Но идея невмешательства не была преобладающей. В первой половине XIX в. в Великобритании началась дискуссия о практической пользе вмешательства и невмешательства государства в частные интересы. Утилитаристы, тори и виги, депутаты парламента, представители различных общественных организаций, прессы разделились в вопросе о вмешательстве правительства в экономику и социальную политику. Социальный характер новых актов стал индикатором дульного и амбивалентного отношения к нему британского общества. Широкий социальный сегмент социального законодательства демонстрировал рост городов, преимущества и опасность наступления лавины социального законодательства на традиционную законодательную систему Британии. Частная собственность постепенно вытеснялась государственной или муниципальной. Общественные законы доказывали растущую значимость вмешательства государства в частную собственность. Административные изменения в структуре британского управления имели огромное политическое значение, так как стали средством формирования и организации новых социальных нововведений ранневикторианского общества. В сочетании с ростом гражданских служб, эти модификации внесли определенный вклад в создание современной структуры управления британского государства, для которого централизация стала характерной чертой.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Mc Dowall D.* An Illustrated History of Britain. L., 1995.
2. *Chadwick E.* Preventive Police // London Review. 1830. Vol. 1.
3. First Report of Commissioners Appointed on Inquire into the Best Means of Establishing an Efficient Constabulary Force in the Counties of England and Wales // Vol. XIX.
4. *Lubenov W.* The Politics of Government Growth: Early Victorian Attitude toward State Intervention, 1833-1848. Devon, 1971.
5. *Chadwick E.* Centralization. Public Charities in France // London Review. 1830. Vol. 1.
6. *Лисицын Ю.П.* Социальная гигиена и организация здравоохранения. М., 1992.

7. The Builder. 1844. Mar. 30. Vol. 2.
8. *Brundage A.* England's «Prussian Minister». Edwin Chadwick and the Politics of Government Growth, 1832-1854. L., 1988.
9. Frazer`s Magazine. 23. 1841.
10. Times. Jan.10. 1842.
11. Economist. 10 July.1847.
12. The Times.1844.July.1.
13. Hansard`s Parliamentary Debates. 3-rd Series. 1840.Vol. 55.
14. Hansard`s Parliamentary Debates. 3-rd Series. 1844.Vol. 76.
15. *Gutchen R. M.* Local Improvements and Centralization in Nineteenth Century England. Historical Journal . No. 4. 1961.
16. *Smith T.* Local Self – Government and Centralization. L.,1851.
17. *Редлук И.* Английское местное управление. СПб., 1907. Т. 1.
18. *Fisher T.* Prostitution and the Victorians. L.,2001.
19. *Morley J.* The Life of William Ewart Gladstone. Vol. I. L.,1903.
20. Hansard`s Parliamentary Debates. 3-rd Series. 1844.Vol. 76.
21. The Times.1844.Apr.2.
22. *Paterson R.G.* The Health of Towns Association in Great Britain 1844-1849 // Bulletin of the History of Medicine. 1948. No. 4. Vol. XXII.
23. Medical Times. 1850. 16 March.