

УДК 355

**Е.К. Склярова**

*кандидат исторических наук, доцент*

*Ростовский государственный медицинский университет*

*г. Ростов-на-Дону, Россия*

*affina18@mail.ru*

### **ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ И ИРЛАНДИИ В ЭПОХУ УРБАНИЗАЦИИ**

**[Sklyarova E.K. Public health and problem of corruption in Great Britain and Ireland during the period of urbanization]**

The article attempts to analyze the rise of the social policy in Great Britain in the context of the public health and the problem of corruption. The Government of Great Britain tried to solve these and many others social problems in Ireland and Great Britain during the period of urbanization. In the course of different reforms parliament began to form the social policy. During the period of urbanization public healthcare and the problem of corruption were the central issue of consideration of reformatories, parliament and media. The principles of social policy in Britain during the urbanization were: utilitarianism, centralization of management, population mortality prevention and the rise of social problems, state control through inspection and reports, workers' salary, corruption prevention, welfare provision of all layers of population of Great Britain, including Ireland.

**Key words:** public health, corruption, Great Britain, Ireland, E. Chadwick, J. Bentham, social policy, urbanization.

Актуальность исследования здравоохранения и проблемы коррупции в Великобритании в эпоху урбанизации обусловлена научно-практической значимостью темы. Проблема не исследована в рамках истории Соединенного Королевства с учетом единой динамики, закономерных черт и особенностей этих процессов в первой половине XIX в. Изменение характера социальной политики постсоветского государства, проблемы здравоохранения, коммунальные проблемы городов обусловили научно-практическую потребность изучения зарубежного социального опыта. Анализ парламентских документов, периодических изданий, работ современников «позволяет полнее воссоздать специфику этих проблем в Британии, расширить круг исторических источников», а также современные представления о принципах становления социальной политики.

В первой половине XIX в. проблема здравоохранения и коррупции исследовалась в работах современников, на страницах периодической печати, в от-

четах парламенту. После вхождения Ирландии в состав Соединенного Королевства проблема местной коррупции стала объектом парламента и рассматривалась в контексте отсутствия там системы налогов на бедных и приходских пособий за общественный счет. По мнению депутатов парламента, все это «вело к коррупции и лишениям населения, обеспечивающих себя ежедневным трудом». Случаи коррупции отмечались в Ливерпуле и Басе, Кройдоне, Лондоне. Деятельность некоторых членов парламента, водоснабжающих компаний Лондона рассматривалась, как пример коррумпированных интересов. «Отчет королевской комиссии здравоохранения больших городов и густонаселенных районов, 1844» подчеркивал, что «общественные потребности не должны быть предметом торговли» [7].

Вопросы пауперизма, централизации управления, здравоохранения и коррупции были в центре внимания Дж. Бентама [4]. Значимость его идей заключалась в разработке способов решения социальных проблем для общественной пользы, уменьшения нищеты. В работе «Конституционный кодекс. Для пользы всех наций и правительств, утверждающих либеральное мнение», развив идеи утилитаризма, он разработал проект решения социальных проблем. Специальные разделы посвящались министерству здравоохранения, критике коррупции. Реформы должны осуществляться «для пользы всех наций», «счастья и благоденствия». «Общественное мнение – это власть», основанная на «законах в соответствии с конституцией». Выступая против коррупции, он указывал на необходимость профессиональной компетенции, постоянной инспекции всей системы управления. Принцип пользы должен стать главенствующим в политике. Деятельность, направленная на получение личной выгоды, всегда находится во взаимодействии с общественными интересами. Благосостояние общества не должно находиться только в руках самой богатой части общества. Предлагалось разделить государственное управление на центральное и местное. Министры должны были заниматься вопросами здравоохранения, помощи неимущим, внутренних коммуникаций и др. Все министерства подлежат инспекции, составляя новую систему управления страны. В компетенцию министерства здравоохранения должны входить: больницы, работные дома, тюрьмы, школы, водоснабжение, дренаж, кладбища, шахты, фабрики, производство и хранение лекарств, медицинское обслуживание армии и флота.

Лидер утилитаристов особенно выделял Дж. Боуринга, сделав его редактором личных бумаг, распорядителем своих трудов и биографом. Развивая идеи утилитаризма и бентамизма на заседаниях парламента, Дж. Боуринг высказывался против коррупции, за введение первого билля о здравоохранении городов, против исключения Лондона из сферы действия этого нового закона [9].

Э. Чедвик (секретарь Дж. Бентама) – одна из ключевых фигур становления социальной политики Британии. Будучи основоположником системы общественного здравоохранения, он стал одним из разработчиков закона о бедных 1834 г., схем миграции и регистрации населения, введения института санитарных врачей, профессионализма и обязательной оплаты работы служащих. Развивая идеи бентамизма, реформатор занимался проблемами пауперизма, здравоохранения, профессионализма, обосновал пользу реформы налогообложения, централизации управления городов и борьбы с коррупцией [13].

«Отчет членов комиссии для обследования применения на практике законов о бедных» и бентамистские идеи Э. Чедвика о необходимости предотвращения нищеты, преступности, заболеваний, централизации и вмешательства государства носили радикальный характер. Специальный раздел отчета посвящался новым принципам законодательства. Они были разработаны бентамистами Н. Сениором и Э. Чедвиком, «с учетом состояния страны» и положения эмигрантов, «для пользы» развития округов, на основе опроса жителей приходов. Предусматривалось обеспечение занятости всех трудоспособных взамен устаревшей системы приходской помощи, предотвращение пауперизма, излишней миграции из прихода в приход. Предлагалось введение государственного контроля, единообразия приходских бухгалтерских отчетов, инспекции. Приходская помощь, основанная на «разорительных принципах», учитывающая количество членов семьи, отменялась. Ее лишались мошенники, бездельники и кто одновременно работал на производстве. Новые принципы социальной помощи предполагали регистрацию тех, кто действительно в ней нуждался, а также введение определенного стандарта социальной помощи, сохранение медицинской помощи больным, предотвращение коррупции и казнокрадства при реализации старых законов о бедных [12].

Социальные проблемы стали объектом внимания периодической печати. «The Poor Man`s Guardian», «Экономист», «Строитель» критиковали старые и

новые законы о бедных, коррупцию, подчеркивая необходимость здравоохранения [17].

Для решения местных проблем в городах Британии создавались Комиссии по благоустройству городов. Большинство корпораций контролировались лордами. В некоторых городах, согласно местным актам задачи дренажа, уборки, мощения улиц ложились на мэра и корпорацию. В других эти функции осуществляли различные комиссии, или вообще не было корпораций, комиссий или специальных законов для решения насущных социальных проблем [14].

Правительство лорда Грея начало подготовку муниципальной реформы. Она стала продолжением «Акта об изменении представительства населения Англии и Уэльса, 1832», соответствующих актов Шотландии и Ирландии, частью реформ вигов. Депутат Т. Тук отметил случаи коррупции и необходимость избрания членов корпораций местным населением. Р. Пиль настаивал на изучении отчетов о деятельности корпораций Лондона и Ливерпуля. Лорд Альторп поднял вопрос о нездоровом положении корпораций королевства, необходимости парламентских расследований существующих проблем, настаивая на исследовании городов не только Англии и Уэльса, но и Ирландии. Министр внутренних дел лорд Расселл поднял вопрос о ведении стандартных правил управления муниципальных корпораций, отметив, что муниципальные советы должны стать предметом общественного контроля, а муниципальные корпорации – «полезным и эффективным инструментом местного управления». Лорд отметил случаи коррупции, так как в некоторых городах всего «несколько человек правят по своему усмотрению, покупая голоса избирателей», указал на необходимость «демократизации управления городов» и «общественного контроля». В итоге билль был разработан и внесен в палату общин в июне 1835 г. лордом Расселлом, став продолжением реформ вигов, предлагая унифицировать управление городов под единым руководством мэра и Городского совета [8]. Необходимо отметить, что «проблемы здравоохранения городов Ирландии» [3] впервые стали актуальной задачей правительства Соединенного Королевства и «представителей медицинской профессии» Ирландии [6].

Принятие «Акта о регулировании деятельности муниципальных корпораций Англии и Уэльса, 1835» расценивалось неоднозначно. В ходе дебатов

1843 г. лорд Расселл отмечал, что муниципальный акт 1835 г. ввел новую модель общественного контроля и принцип всеобщих выборов, которые необходимо внедрять повсеместно. Уильгельмс, поддерживая лорда, подчеркнул необходимость преодоления местной коррупции, решения соответствующих проблем в Лондоне. По мнению У. Фрейзера, акт 1835 г. стал началом «муниципальной революции», разрушив устаревшую бессистемную внутреннюю политику. Принятый акт расценивался, как «практическая победа над лордами и аристократией». Наиболее сложной проблемой в первой половине XIX века было сохранение принципа «laizzer-faire» и необходимость централизованного управления Великобританией [13].

После реформы здравоохранения городов и введения первого «Акта об общественном здравоохранении, 1848 г.» общественное здравоохранение, как новая сфера управления в Британии, став оплачиваемой, превратилась в арену амбиций. Новые предложения о централизации управления, критика коррупции привела к неожиданной отставке реформатора. В разгар Крымской войны «Экономист», цинично писала, что «существует одна нация в Европе, где он был бы бесценен, где его исследования, стремление дойти до конца, упорное и добросовестное усердие, убежденность в достижении цели, свобода действий совершили бы наиболее благотворную революцию; где почти все требует изменений, где люди – рабы и добровольные невольники... В войне, в которую мы вовлечены, мы надеемся уничтожить Кронштадт, взять Севастополь, революционизировать Грузию...но, когда мы сделаем это, то искренне верим, что дадим России равноценный эквивалент всего того, что завоюем у нее, и в случае заключения мира мы сделаем ей подарок в лице мистера Чедвика, чтобы реформировать ее коррумпированную и разросшуюся бюрократию» [16].

Отставка Э. Чедвика проходила на фоне Крымской войны, подготовки отмены крепостного права, сохранения самодержавия в России. Именно в этот период деятельность реформатора казалась британцам несовместимой с вековыми принципами местного самоуправления и невмешательства во внутренние дела страны. Россия называлась в английской прессе коррумпированной страной. Однако коррупция в Британии, исключительное положение членов парламента и олигархов Лондона стали причинами отставки реформатора.

Длительно имя создателя системы общественного здравоохранения Великобритании не было включено и в учебники по истории медицины в России, заняв по праву свое место в XXI веке. В марте 1889 г. «Иллюстрированная Лондон Ньюс» описала торжественную церемонию, посвященную признанию заслуг Э. Чедвика [11]. «Отныне он стал сэром Эдвином Чедвиком!» Лорд Эбрингтон добился принятия этого запоздавшего решения на государственном уровне. Его поддержали Британская медицинская ассоциация, Ассоциация санитарных инспекторов. Королева Виктория подписала соответствующий указ. «Королевское и государственное признание пришло к Э. Чедвику спустя 35 лет после его незаслуженной отставки» [5].

Таким образом, в эпоху урбанизации здравоохранение и проблема коррупции стали центральным объектом внимания реформаторов, парламента, прессы. В современных исследованиях анализ этих проблем носит междисциплинарный характер. Принципами социальной политики Британии в эпоху урбанизации постепенно становились: утилитаризм, централизация управления, предотвращение смертности населения и роста социальных проблем, государственный контроль посредством инспекции и отчетов, оплата работы служащих, преодоление коррупции, обеспечение благосостояния всех слоев населения и частей Соединенного Королевства, включая Ирландию. Эффективность социальной политики зависела от традиций местного управления, муниципализации города, профессионализма реформаторов, инспекции, увеличения социальных расходов, оплаты работы служащих, преодоления коррупции. Составляющими новой системы управления стали Комитет по закону о бедных, Генеральный совет здравоохранения, служащие муниципальных органов. Бентамизм стал обоснованием социальных реформ [2]. Его составляющие заключались в радикальном решении проблем нищеты и занятости, обосновании централизации управления, введения инспекции, здравоохранения городов, профессиональной компетенции и оплаты работы служащих, устранения коррупции. Эти идеи предлагались для пользы всех наций, обеспечения благосостояния граждан и общественных интересов, развития промышленности, рационализации государственных расходов. На практике эти идеи развивали утилитаристы-реформаторы. Пресса и бентамисты пропагандировали утилитаризм, необходимость здравоохранения, обязательность финансирования реформ. Периодическая печать и общественное мнение рассматрива-

лись как средство общественного контроля. В условиях урбанизации и развития промышленности идеи новых реформ привели к ломке традиционной системы приходской помощи. Акцент ставился на возможности нового трудоустройства и социальной помощи за пределами прихода, предлагалось минимизировать страдания населения, улучшить его моральное и физическое состояние, что должно было укорениться в общественном сознании. Утилитаристы обосновали необходимость реформ для стабильности государства, обеспечения благосостояния граждан, развития промышленности, уменьшения государственных расходов, соцзащиты (больных, беспомощных, подозреваемых в преступлениях, неработающих). Предлагалось введение постоянной инспекции, новых схем управления городов, контроля жилищных условий и здоровья населения, «предотвращения смертности и роста социальных проблем», а также коррупции. Социальные идеи определили направление реформ, создание новых органов местного и центрального управления. Пересмотр приходской политики по призрению бедных, муниципальная реформа стали отправной точкой здравоохранения городов. Новые принципы законов о бедных, деятельность Генерального совета здравоохранения не имели первоначального признания. Коррупция стала причиной отставки Э. Чедвика и первоначального неприятия социальной политики. Необходимость преодоления коррупции в эпоху урбанизации подчеркивалась членами парламента, утилитаристами, врачами в ходе выработки муниципальной реформы, начала социальных преобразований в Ирландии, реформы здравоохранения городов Соединенного Королевства.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Камалова О.Н., Карпун А.Б. Основные структурные элементы политической власти // Гуманитарные и социальные науки. 2010. № 1.
2. Склярова Е.К. Бентамизм: от утилитаризма к общественному здравоохранению Великобритании / Е.К. Склярова, М.Р. Рамазанов // Гуманитарные и социально-экономические науки. 2014. № 6.
3. Склярова Е.К. Здравоохранение городов Великобритании и Ирландии в первой половине XIX века // Гуманитарные и социальные науки. 2015. № 3.

4. Склярова Е.К., Камалова О.Н. Философские аспекты викторианского здравоохранения // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2015. № 1.
5. Склярова Е.К. Эдвин Чедвик – создатель системы общественного здравоохранения. Подарок России или Великобритании. Ростов-на-Дону, 2011.
6. Склярова Е.К., Макарова В.Н., Столяров В.В. Роль медицинской профессии в Англии и Ирландии в эпоху урбанизации // Гуманитарные и социально-экономические науки. 2015. № 4 (83).
7. Hansard's Parliamentary Debates. 1809. Vol. XIV. с. 625 – 667; 1831. Vol. IV. с.1003; 1833. Vol.XV. с. 645 – 655; 1851. Vol. CXVII. с.506, 472; Report of the Commissioners Appointed to Inquire into the Municipal Corporations in England and Wales // P. P. 1835. Vol. XXIII; The Builder. 1852. Vol. 10. P.301, 401; First Report of the Royal Commission on the Health of Large Towns and Populous Districts. 1844 // P. P. 1845. Vol. XVIII. P.193.
8. Hansard's Parliamentary Debates. 1833. Vol. XV. с. 645-655; 1835. Vol. XXVIII.
9. Hansard's Parliamentary Debates. 1835. Vol. XXVI. с. 213; 1847. Vol. XCV.
10. Hansard's Parliamentary Debates. 1843. Vol. LXVIII. с. 977-995; Frazer D. Power and Authority in the Victorian City. Oxford, 1979. P. 11.
11. Illustrated London News. 1889. March 23.
12. Principle of Legislation // Report from Commissioners for Inquiry into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws // P.P. 1834. Vol. XXVII. Part II.
13. Report from Commissioners for Inquiry into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws // P.P. 1834. Vol. XXVII; Ibid. Report to Her Majesty's Principal Secretary of State for the Home Department, from the Poor Law Commissioners, on an Inquiry into the Sanitary Condition of the Laboring Population of Great Britain; with Appendices. Presented to Both Houses of Parliament, by Command of Her Majesty. L, 1842; The Builder. 1843. Vol.1. June. 3. P. 207-209; The Select Committee on Operation of Corrupt Practice Prevention Act, 1854 // Pp. 1860. Vol. X. P.153.

14. Report of the Commissioners Appointed to Inquire into the Municipal Corporations in England and Wales // P. P. 1835. Vol. XXIII.
15. The Collected Works of Jeremy Bentham. Writings on the Poor Laws. Vol. II / Ed. by M. Quinn. Oxford, 2010; Bentham J. Constitutional Code // In: The Collected Works of Jeremy Bentham / Ed. by F. Rosen, J. H. Burns. Oxford, 1983. Vol. 1.
16. The Economist. 1854. Aug. 5.
17. The Poor Man's Guardian. 1831. September 17. P. 86-87; The Poor Man's Guardian. 1832. June 30. P. 442; The Poor Man's Guardian. 1833. March 2. P. 70-71; The Economist. 1854. Vol. XII. 7 Jan.; The Builder. 1852. Vol. 10. May. P. 301.

#### REFERENCES

1. *Kamalova O.N., Karpun A.B.* The main structural elements of political power // The Humanities and Social Sciences. 2010. No 1.
2. *Sklyarova E.K.* Benthamism from utilitarianism to public health United Kingdom / E.K. Sklyarova, M.R. Ramazanov // Humanities and socio-economic sciences. 2014. No 6.
3. *Sklyarova E.K.* Health in UK and Ireland cities in the first half of XIX century // Humanities and Social Sciences. 2015. No 3.
4. *Sklyarova E.K., Kamalova O.N.* Philosophical aspects of Victorian healthcare // The economic and humanitarian research of regions. 2015. No 1.
5. *Sklyarova E.K.* Edwin Chadwick - creator of the system for public health-care. Gift from Russia or the UK. Rostov-on-Don, 2011.
6. *Sklyarova E.K., Makarova V.N., Stolyarov V.V.* The role of the medical profession in the UK and Ireland in the urbanization era // Humanitarian and socio-economic sciences. 2015. No 4 (83).
7. Hansard's Parliamentary Debates. 1809. Vol. XIV. c. 625 – 667; 1831. Vol. IV. c.1003; 1833. Vol. XV. c. 645 – 655; 1851. Vol. CXVII. c.506, 472; Report of the Commissioners Appointed to Inquire into the Municipal Corporations in England and Wales // P. P. 1835. Vol. XXIII; The Builder. 1852. Vol. 10. P.301, 401; First Report of the Royal Commission on the Health of Large Towns and Populous Districts. 1844 // P. P. 1845. Vol. XVIII. P.193.

8. Hansard's Parliamentary Debates. 1833. Vol. XV. c. 645-655; 1835. Vol. XXVIII.
9. Hansard's Parliamentary Debates. 1835. Vol. XXVI. c. 213; 1847. Vol. XCV.
10. Hansard's Parliamentary Debates. 1843. Vol. LXVIII. c. 977-995; Frazer D. Power and Authority in the Victorian City. Oxford, 1979. P. 11.
11. Illustrated London News. 1889. March 23.
12. Principle of Legislation // Report from Commissioners for Inquiry into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws // P.P. 1834. Vol. XXVII. Part II.
13. Report from Commissioners for Inquiry into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws // P.P. 1834. Vol. XXVII; Ibid. Report to Her Majesty's Principal Secretary of State for the Home Department, from the Poor Law Commissioners, on an Inquiry into the Sanitary Condition of the Laboring Population of Great Britain; with Appendices. Presented to Both Houses of Parliament, by Command of Her Majesty. L, 1842; The Builder. 1843. Vol.1. June. 3. P. 207-209; The Select Committee on Operation of Corrupt Practice Prevention Act, 1854 // Pp. 1860. Vol. X. P.153.
14. Report of the Commissioners Appointed to Inquire into the Municipal Corporations in England and Wales // P. P. 1835. Vol. XXIII.
15. The Collected Works of Jeremy Bentham. Writings on the Poor Laws. Vol. II / Ed. by M. Quinn. Oxford, 2010; Bentham J. Constitutional Code // In: The Collected Works of Jeremy Bentham / Ed. by F. Rosen, J. H. Burns. Oxford, 1983. Vol. 1.
16. The Economist. 1854. Aug. 5.
17. The Poor Man's Guardian. 1831. September 17. P. 86-87; The Poor Man's Guardian. 1832. June 30. P. 442; The Poor Man's Guardian. 1833. March 2. P. 70-71; The Economist. 1854. Vol. XII. 7 Jan.; The Builder. 1852. Vol.10. May. P. 301.

---

*17 февраля 2016 г.*