

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ КАК ГОСУДАРСТВО БЛАГОСОСТОЯНИЯ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Е.В. Аристов, кандидат юридических наук

Статья посвящена исследованию особенностей реализованной в Великобритании модели социального государства. Показаны особенности закрепления гарантий социальности государства в законодательстве Великобритании. Описана история формирования и развития социального государства в Великобритании.

Ключевые слова: социальное государство, социальность государства, конституционное право, основа конституционного строя, конституционно-правовой принцип, государство благосостояния.

Опыт Великобритании в обеспечении социальности государства представляет особый интерес (в рамках исследования зарубежного опыта) ввиду его исторического развития, а также теоретической и практической значимости британской модели социального государства.

Британская модель государства благосостояния иногда используется в качестве примера для обеспечения социальности государства в других странах [13].

Эта модель характеризуется признанием значимой роли пособий для населения, предоставляемых с проверкой на действительную нуждаемость, универсальных пособий небольших размеров, а также социального страхования. Государство в Великобритании играет ограниченную роль в защите населения от основных жизненных рисков и обеспечивает некоторый общенационально установленный минимум. Размеры многих пособий, предоставляемых населению, являются едиными [11, с. 6].

В Великобритании, по сути, была создана комплексная система социаль-

ного страхования человека на протяжении всей его жизни [13].

Несмотря на то, что социальная политика в Великобритании направлена на перераспределение ресурсов между людьми, живущими в условиях недостатка и бедности, это не является ее основной целью. С помощью такой политики государство обеспечивает возможности населения самому заботиться о себе, а также равенство возможностей в целом [11, с. 6].

В Великобритании (схоже с государствами, где реализована так называемая скандинавская модель социального государства) учреждения, оказывающие социальные услуги населению и ответственные за социальное обеспечение, как правило, функционируют в рамках органов, осуществляющих публичное управление, в отличие от Германии, где эти функции по большей части лежат на частном секторе [10, с. 34].

Касательно отнесения британской модели обеспечения благосостояния к существующим классификациям, исследователи, в основном, сходятся во

мнении о том, что ее можно отнести к так называемым либеральным.

При этом, как указывает Стивен Хиллмерт, в течение последних двух десятилетий Великобритания приблизилась к либеральной модели государства благосостояния еще более близко [9].

По мнению С. Шиффера, в Великобритании реализована либеральная модель социального государства, основанная на четком различии между заслуживающими и «незаслуживающими» социального обеспечения малоимущими представителями населения, с ограничениями на предоставление пособий потенциальным работникам. Такая либеральная модель имеет следующие основные признаки:

- разграничение между заслуживающими и незаслуживающими социального обеспечения нуждающимися слоями населения (социальными группами);
- ограниченные льготы и низкий уровень налогов;
- поощрение населения продолжать работать;
- привлечение частного сектора в той степени, насколько это является возможным [13].

Как указывает С. Мау, британская модель государства благосостояния является скорее эгалитарной, чем консервативной, и, в отличие от так называемой бисмаркской модели (которая предполагает права каждого работника пропорциональными тому вкладу, который он внес), в британской концепции центральную роль играет установление универсальных стандартов, направленных на предотвращение бедности в случае достижения пожилого возраста, безработицы и нищеты [11, с. 3].

Стоит отметить, что относительно проведения институциональных изменений в социальной политике в Великобритании наблюдается гораздо меньшая непрерывность, чем в других европейских социальных государствах, а развитие социальной политики в Великобритании сыграло немалую роль в развитии всей системы управления в целом [10, с. 94].

В целом, многие исследователи считают, что государство благосостояния в его современном понимании в Великобритании было создано в 1945 году [3, с. 9].

Действительно, соответствующие законодательные меры начали реализовываться только после Второй мировой войны. Однако фактически развитие государства благосостояния в Великобритании началось гораздо раньше.

Так, британская социальная политика долгое время основывалась на так называемых «законах о бедных», первый из которых был принят еще в 1598 году. К примеру, Закон Великобритании «О пособиях для бедных» от 1601 года предусматривал следующие меры:

- обязательность налога в пользу бедных;
- обеспечение контроля за предоставлением помощи бедным;
- обеспечение привлечения бедных к оплачиваемому труду [14].

Следующим периодом развития социальности государства в Великобритании можно считать период с середины XIX века по середину XX века.

Так, на 1848 год движение так называемого чартизма имело значительную поддержку и оставило след в развитии британского социального государства.

В конце XIX века акцент на политические права человека сместился в конце XIX века на необходимость закрепления социальных прав [3, с. 10].

В 1942 году Уильям Беверидж опубликовал доклад под названием «Социальное страхование и сопутствующие услуги» [2], в котором определил основные глобальные проблемы в обществе, к которым отнес болезни, нужду, невежество, праздность, запущенность. В указанном докладе Беверидж также определил способы решения этих проблем, став впоследствии известным как «отец» британского государства благосостояния. До указанного момента система национального страхования находилась во фрагментированном состоянии [1].

Публикация данного доклада и реакция на него со стороны общества и государства привели к реализации целого ряда законодательных мер, наиболее важной из которых стало принятие Закона Великобритании «О национальном страховании» от 1946 года.

Схема национального страхования, предложенная Законом Великобритании «О национальном страховании» от 1946 года (National Insurance Act, 1946), была всеобъемлющей и единой, она охватывала все население старше школьного возраста и обеспечивала всесторонние льготы.

Закон Великобритании «О национальном страховании» от 1946 года явился частью комплекса нормативно-правовых актов, направленных на радикальное изменение сферы социального страхования и предоставления социальных услуг. В этот комплекс актов также вошли Закон Великобритании

«Об инвалидах (о занятости)» от 1944 года [4], Закон Великобритании «О семейных пособиях» от 1945 года (Family Allowances Act, 1945), Закон Великобритании «О Национальной службе здравоохранения» от 1946 года (National Health Service Act, 1946) и аналогичный акт Шотландии от 1947 года (National Health Service (Scotland) Act, 1947), Закон Великобритании «О национальном страховании (о производственных травмах)» от 1946 года (National Insurance (Industrial Injuries) Act, 1946).

Следует также выделить Закон о национальной помощи от 1948 года [12].

По сути, в указанный период была создана целая система социального обеспечения.

Послевоенная концепция обеспечения социальности государства в Великобритании была основана на сильно дифференцированной на основании половой принадлежности модели семейной жизни, в которой предполагалось, что мужчины работают полный рабочий день, а на женщинах лежат исключительно домашние обязанности, и женщины и дети, таким образом, полностью финансово зависят от мужчины. По сути, британская послевоенная концепция государства благосостояния основывалась на концептуализации социального гражданства, к социальным правам относились право на экономическое благосостояние и безопасность, а право на культурное наследие и право жить цивилизованной жизнью обеспечивались сообразно стандартам и убеждениям, превалировавшим в обществе. В такой концепции оплачиваемый труд является центральным элементом, и именно через оплачиваемый труд ин-

дивиды получали право на социальные пособия, и такие пособия предоставлялись только при условии того, что индивид готов искать и принимать предложения о работе [8, с. 2].

В контексте указанной модели, в Великобритании иное социальное обеспечение относилось к разряду частных вопросов и, в отличие от права на оплачиваемый труд, не считалось базовой потребностью граждан. Женщины почти не имели права на различные социальные льготы и пособия. Однако демографические изменения и массовое вовлечение женщин в трудовые отношения обусловили необходимость пересмотра данной основанной на половой принадлежности концепции [8, с. 2].

Управление социальным государством в Великобритании претерпело две основные реформы в период с момента начала его развития после Второй мировой войны. В первый из указанных периодов, охватывающий 1960-е и 1970-е годы, государством была проведена реформа с целью обеспечить планирование и усиленный контроль Казначейством за государственными расходами. Целями этой реформы явилось обеспечение эффективности управления и экономическое планирование, а последствием стало создание системы, в рамках которой Казначейство выделяло ресурсы соответствующим департаментам [14].

По мнению Кевина Фэрнсуорта, Великобритания является корпоративным государством благосостояния, начало функционирования которого приходится на начало 1970-х годов с распространением явления глобализации. Участие Великобритании в между-

народных соглашениях и международных организациях, в частности, в сфере международной торговли, явилось своего рода катализатором уменьшения количества «искажающих рынок» субсидий и других протекционистских мер [7, с. 52].

Это также повлияло на распространение либеральных идей в государственном управлении в указанный период. В частности, в 1979 году избрание консервативного правительства привело к признанию неэффективными отдельных видов государственной поддержки, которые искусственно поддерживали жизнеспособность некоторых неконкурентоспособных отраслей промышленности. Это означало не полный отход от корпоративной модели государства благосостояния, но предполагало реконфигурацию государственной политики в сфере предоставления помощи населению [7, с. 52].

Нынешняя система обеспечения благосостояния в Великобритании начала складываться, как уже было отмечено выше, только после Второй мировой войны, при этом данная система, отмечает Николь Фаер, существенно менялась в течение примерно тридцати лет. Как и многие другие государства в 1980-е годы, Великобритания столкнулась со значительными экономическими проблемами, которые отразились на обеспечении социальности данного государства. Наиболее важные изменения в сфере социального обеспечения произошли в Великобритании в течение 1980-х годов в связи с возрастанием роли Консервативной партии и в связи с деятельностью Маргарет Тэтчер после 1979 года [6].

Во второй период, в 1980-х и 1990-х годах, была проведена реструктуризация публичного управления для реализации концепции нового публично-менеджмента. Такая реформа имела следующие основные последствия для обеспечения социальности государства в Великобритании:

- распределение управления между ведомствами таким образом, что эффективность управления каждой отдельной сферой могла рассматриваться отдельно (в качестве примеров Пол Спикер приводит деятельность больничных трастов Национальной службы здравоохранения и административных органов, ответственных за социальное страхование);

- введение «менеджмента», в рамках которого оказание услуг, в том числе, в сфере здравоохранения и социального обеспечения, предоставляется на основе бизнес-модели;

- создание квази-рынков, когда предоставление государственных услуг осуществляется на основании рыночных закономерностей, с внедрением конкуренции. Наиболее сильной такая тенденция в Великобритании выражается именно в сфере здравоохранения и социального обеспечения [14].

Государственная политика в области социального обеспечения, реализовавшаяся после 1997 года, предполагала содействие занятости всех трудоспособных граждан и расширила право на доступ к оплачиваемому труду. Кроме того, в указанный период были признаны экономические права детей [8, с. 2].

Исторически британское государство благосостояния не было по своей сути направлено на преодоление бед-

ности, основной его целью было поощрение предоставления социальных услуг на той же основе, что и государственные услуги, что является признаком так называемой институциональной модели государства благосостояния [14].

Как указывает Эйза Бриггс, британское государство благосостояния стало последствием развития социальной демократии. По сути, прошлое рассматривается как путь, неизбежно ведущий к формированию социального государства [3, с. 10].

По мнению министра Великобритании по делам труда и пенсий Великбритании, Иана Дункана Смита, британское государство благосостояния в настоящее время нуждается в существенном реформировании, в частности, ввиду нехватки средств. Как он указывает, система обеспечения благосостояния начала искажаться, и она более не представляет собой ту систему обеспечения безопасности населения, которой она должна была быть [5].

Литература

1. 1940's *Origins of the Welfare State* / The National Archives // <<https://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/alevelstudies/1940-origins-welfare-state.htm>>.

2. Beveridge W. *Social insurance and allied services* // <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf>.

3. Briggs A. *The Welfare State in Historical Perspective* // *Welfare theory and development. Volume I* / Ed. by P. Alcock, M. Powell. Los Angeles, 2011.

4. *Disabled Persons (Employment) Act 1944* // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1944/10%20/pdfs/ukpga_19440010_en.pdf>.
5. Duncan Smith I. *Speech: A welfare state fit for the 21st century* / Department for Work and Pensions // <<https://www.gov.uk/government/speeches/a-welfare-state-fit-for-the-21st-century>>.
6. Faher N. *Country Case Studies and Links: United Kingdom* // <http://www.pitt.edu/~heinisch/ca_brit.html>.
7. Farnsworth K. *The British corporate welfare state* // *Renewal*. 2013. Vol. 21. № 4.
8. Finch N. *Family Policy in the UK* // <<https://www.york.ac.uk/inst/spru/research/nordic/ukpolicy.pdf>>.
9. Hillmert S. *Welfare State Regimes and Life-Course Patterns: An Introduction* // *Unpublished paper*. Berlin, 2000. <<https://www.mpib-berlin.mpg.de/volltexte/institut/dok/full/e2001.0232/frames/paper.htm>>.
10. Kaufmann F.-X. *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany between Capitalism and Socialism* (Translated from the German by Thomas Dunlap). Berlin, 2013.
11. Mau S. *Attitudinal cleavages and the welfare state: A comparison between the United Kingdom and Germany* // <<http://aei.pitt.edu/648/1/ICMau.pdf>>.
12. *National Assistance Act, 1948* // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/29/pdfs/ukpga_19480029_en.pdf>.
13. Schifferes S. *Is the UK a model welfare state?* // <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4704081.stm>>. – 04.08.2005.
14. Spicker P. *An introduction to Social Policy* // <<http://www.spicker.uk/social-policy/uk.htm>>.

United Kingdom as a Welfare State: constitutional-legal research

Aristov E. V., PhD (Law), senior lecturer

The article investigates the features of model of the welfare state implemented in the Great Britain. The article shows the features of fixing of guarantees of the welfare state in UK legislation. The article describes the history of creation and development of the welfare state in the UK.

Key words: *Welfare State, welfaring of the State, Constitutional Law, basis of the constitutional system, constitutional-legal principle of the Welfare State.*