

А. А. Сурма

Белорусский государственный педагогический университет
имени Максима Танка, Минск

A. Surma

Belarusian State Pedagogical University named after Maxsim Tank,
Minsk

УДК 323(410)«2010/2016»

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ РЕГИОНАХ ВЕЛИКОБРИТАНИИ В 2010–2016 ГГ.¹

THE COMPARATIVE ANALYSIS OF SOCIAL POLICY IN THE SUBNATIONAL REGIONS OF THE UK IN 2010–2016

В статье предпринята попытка провести сравнительный анализ социального развития в субнациональных регионах Великобритании в период работы правительств Д. Кэмерона. Автор приходит к выводу, что между социальной политикой, реализуемой властями Северной Ирландии, Уэльса и Шотландии, с одной стороны, и английским вариантом социального развития, осуществляемого центральным правительством, – с другой, нарастали различия. Основной причиной этого были идеологические разногласия, которые четко прослеживались в политике Уэльса и Шотландии и оказались не столь заметны в политической повестке дня Северной Ирландии.

Ключевые слова: Англия; Великобритания; деволюция; социальная политика; Северная Ирландия; Уэльс, Шотландия.

The article attempts to conduct a comparative analysis of social development in the subnational regions of the UK during the period of activities D. Cameron's governments. The author concludes that differences were growing between the social policy implemented by the authorities in Northern Ireland, Wales and Scotland, on the one hand, and the English version of social development carried out by the central government, on the other. The main reason for this was ideological divisions, which were clearly visible in the politics of Wales and Scotland and were not so visible on the political agenda in Northern Ireland.

Keywords: England; UK; devolution; social policy; Northern Ireland; Wales; Scotland.

Изучение внутренней политики Соединенного Королевства² является довольно сложной задачей вследствие делегирования властных полномо-

¹Статья написана в рамках темы НИР «Разработка научно-теоретического и методического обеспечения образовательного процесса по истории в условиях модернизации педагогического образования на компетентностной основе», выполняемой на кафедре всеобщей истории и методики преподавания истории БГПУ.

²В состав Великобритании входит четыре страны: Англия, Северная Ирландия, Уэльс и Шотландия.

чий в различных сферах внутренней политики от центрального правительства местным администрациям Северной Ирландии, Уэльса и Шотландии. Данный факт обуславливает необходимость проведения сравнительного анализа, если мы говорим о изучении социальной политики правительств Д. Кэмерона в Великобритании. Актуальность представленной статьи обусловлена, во-первых, процессом брексита, не последнюю роль в котором сыграли социальные преобразования в стране, во-вторых, проблемой территориальной целостности Соединенного Королевства, учитывая стремление Шотландии выйти из состава Великобритании.

В зарубежной историографии есть немало работ, в которых рассматривается субнациональная специфика реализации различных направлений социальной развития в Великобритании в 2010–2016 гг. Авторами наиболее ценных работ для нас являются Д. Биррелл, А. М. Грей, Д. Маккиннон, К. Макки, Дж. Мьюр, Т. Мур, А. Уэст [1–4]. Также необходимо упомянуть книгу А. Макгеттиган, из которой были получены некоторые сведения о развитии высшего образования в Англии в изучаемый период времени [5]. В российской историографии указанная проблематика изучена недостаточно обстоятельно. Можно выделить несколько работ, в которых присутствует информация общего характера о проблемах социального развития Шотландии и Уэльса (в меньшей степени) в изучаемый период времени [6–8]. В отечественной историографии исследуемый вопрос не изучался.

Цель настоящей публикации заключается в проведении сравнительного анализа социального развития в субнациональных регионах Великобритании в 2010–2016 гг. и в выявлении общего и особенного в социальном развитии указанных регионов.

Источниковая база исследования представлена законодательными актами, справочными материалами из фондов Библиотеки Палаты общин, субнациональными документами (региональными стратегиями, планами, концепциями), ресурсами удаленного доступа. Хронологические рамки исследования обусловлены периодом пребывания у власти Д. Кэмерона в должности премьер-министра. Основными методологическими принципами, используемыми в работе, являются историзм и проблемно-хронологический подход. Важную роль в процессе написания статьи играл историко-сравнительный метод.

Северная Ирландия, Уэльс и Шотландия обладают самостоятельностью в различных вопросах политического и социально-экономического развития благодаря деволюции, то есть передаче властных полномочий от центрального правительства субнациональным органам [6, с. 55; 9]. Деволюция была запущена «новыми лейбористами» в 1998 г., и после ее одобрения на референдумах в Шотландии (74 %), Уэльсе (чуть более 50 %) и Северной Ирландии (71 %) были созданы соответствующие субнациональные законодательные органы – парламент Шотландии, Национальная ассамблея

Уэльса¹, Ассамблея Северной Ирландии. В Англии деволюция не осуществлялась, вследствие чего политика Англии по-прежнему определяется центральным правительством [3, р. 61–62].

Деволюция привела к появлению в Соединенном Королевстве достаточно сложной системы регулирования социальной сферы и связанных с ней направлений. Делегированные полномочия различаются от страны к стране. В общих чертах за Северной Ирландией, Уэльсом и Шотландией закреплены властные полномочия в следующих сегментах социальной сферы: здравоохранение и социальная помощь, образование и профессиональная подготовка, жилищное строительство. В то же время правительство в Вестминстере обладает полномочиями в отношении гражданства и иммиграции², политики занятости и социального обеспечения³ [10].

В отличие от многих децентрализованных государств, система финансирования субъектов Великобритании выстроена таким образом, что они не обязаны тратить выделенные деньги на реализацию целей, установленных Лондоном, но при этом их самостоятельность в распределении средств может быть ограничена решениями Минфина Великобритании. Это же касается распределения средств в сферах, закрепленных за центром [3, р. 63].

Ввиду того, что правительство Великобритании обладало полномочиями принимать решения в отношении финансирования субнациональных единиц, политика «жесткой экономии», принятая на вооружение кабинетом Кэмерона, была распространена на все субъекты Соединенного Королевства. Это привело к существенному сокращению финансирования Северной Ирландии, Уэльса и Шотландии. И поскольку «жесткая экономия» являлась основой укрепления неолиберальных принципов в социально-экономической сфере развития страны, это стало причиной нарастания идеологических разногласий между указанными субнациональными единицами и Вестминстером. Так, Шотландия и Уэльс выступали против неолиберального проекта Кэмерона, отдавая предпочтение обеспечению принципов социальной справедливости и солидарности, которые заложены в основу

¹Национальная ассамблея Уэльса первоначально имела только широкий спектр административных прав без законодательных полномочий. Валлийская ассамблея была наделена законотворческими функциями только в 2011 г. [3, р. 62].

²Имеется в виду социальная сторона иммиграционной политики.

³Политика центрального правительства в сфере социального обеспечения не распространяется на Северную Ирландию, так как ей делегированы соответствующие полномочия. В то же время политика социального обеспечения Северной Ирландии имеет значительные сходства с политикой Вестминстера в данной области. Данная тенденция связана с тем, что политика Белфаста и Лондона в отношении системы социального обеспечения осуществляется в рамках принципа паритета, закрепленного в принятом в 1998 г. Законе «О Северной Ирландии» (*Northern Ireland Act 1998*) [11, р. 17; 12, р. 47].

концепции «государства всеобщего благосостояния». Так, шотландское правительство заявило, что программа реформ системы социального обеспечения коалиционного правительства угрожает «социал-демократическим ценностям «гражданской Шотландии»». К тому же субнациональные правительства (включая администрацию Северной Ирландии) активно выступали за поиск альтернативных стратегий, не сокращавших государственных расходов. В случае Северной Ирландии указанные выше идеологические расхождения были менее выражены. Это обусловлено тем, что, с одной стороны, в политической программе североирландского правительства прослеживались элементы неолиберальной идеологии в отношении социально-экономического развития страны, а с другой стороны, тем, что, как отмечено выше, Северная Ирландия выступала против мер «жесткой экономии» [1, р. 340; 2, р. 51–52, 53].

Несмотря на то, что политика в отношении социального обеспечения координировалась правительством Великобритании, это не означало, что она была идентична английскому варианту ее реализации. Правительства Уэльса и Шотландии принимали меры (например, ввели дискреционные жилищные выплаты), направленные на смягчение негативных последствий социальной реформы. Северной Ирландии в ноябре 2015 г. удалось договориться с Вестминстером об увеличении финансирования североирландской системы социального обеспечения. К тому же еще до принятия данного решения Белфаст ввел в действие ряд инициатив по поддержке доходов населения страны [1, р. 336–338; 13, р. 22].

Реформа системы социального обеспечения Кэмерона привела не только к расхождениям при ее реализации между Англией и другими субъектами Великобритании, но и оказалась в числе факторов, усиливших желание правительства Шотландии покинуть Соединенное Королевство. Негативное влияние реформы на социально-экономическое благополучие местного населения использовалось властями Шотландии в качестве одного из аргументов, почему шотландцы должны были проголосовать за независимость своей страны на референдуме 2014 г. [14, р. 41].

В таких сферах социальной политики, как здравоохранение, образование, жилищная политика, которые управлялись непосредственно правительствами Северной Ирландии, Уэльса и Шотландии, расхождения в сравнении с политикой центрального правительства и, соответственно, Англией носили более выраженный характер.

Вопреки тому, что все четыре субнациональные единицы после прихода к власти правительства Кэмерона имели общие цели в области здравоохранения (например, более адресное оказание медицинской помощи и улучшение ее стандартов), в данной сфере социальной политики усилились разногласия в отношении инициатив, которыми эти цели могли быть достигнуты. Так, в отличие от Англии, где упор делался на увеличение рынка негосудар-

ственных поставщиков медицинских услуг, что рассматривалось как ключевой фактор повышения производительности работы английской службы здравоохранения, в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии данная тенденция не была приоритетной. К тому же в период работы правительств Кэмерона между субъектами Соединенного Королевства проявились различия с точки зрения организационных структур, так как ни Северная Ирландия, ни Уэльс, ни Шотландия не желали идти по пути радикальной реструктуризации системы здравоохранения¹, начатой в Англии в соответствии с законом «О здравоохранении и социальной помощи», принятым в 2012 г. (Health and Social Care Act 2012) [1, p. 331; 16].

Расхождения между субнациональными правительствами и Вестминстером наблюдались и в образовательной сфере. Основное из них состояло в дифференциации подходов к управлению школьным образованием. В Англии, например, усилилась роль центрального правительства и снизилось влияние местных органов власти в управлении школами, чего не наблюдалось в Уэльсе и Шотландии вследствие большего доверия населения к местным властям. О расхождении в образовательной политике свидетельствовал и тот факт, что расширение сети академий и открытие «свободных» школ, призванных укрепить рыночные механизмы в системе школьного образования Англии, не нашло своего отражения в школьной политике иных субнациональных единиц. При всем вышесказанном, в случае Англии и Уэльса присутствовал элемент конвергенции школьной политики. О сближении их политики в отношении английского и валлийского школьного образования свидетельствовал факт введения дополнительного финансирования для учащихся из неблагополучных семей, в то время как подобные ассигнования не были введены ни в Северной Ирландии, ни в Шотландии [4, p. 30–31].

Различия в политике регионов Великобритании наблюдались также в сфере высшего образования. В данном случае они проявились в различных подходах к формированию цен на обучение в вузах². В Англии в период работы правительств Кэмерона плата за обучение в данных учебных учреждениях была значительно увеличена с 3375 £ (на 2011/2012 учебный год) до 9000 £. Это было сделано Вестминстером для того, чтобы покрыть сокращение финансирования на высшее образование и расширить рыночные принципы в работе данного образовательного сектора Англии. Подобная инициатива в сфере высшего образования не нашла своего отражения

¹См. публикацию автора данной статьи: «Деятельность британского правительства по реформированию Национальной службы здравоохранения Англии в 2010–2016 гг.» [15].

²Делегированные субнациональным администрациям Северной Ирландии, Уэльса и Шотландии полномочия в сфере образовательной политики позволяют данным правительствам самим создавать собственные схемы финансирования и оплаты обучения в своих региональных университетах [17, p. 29].

в остальных субнациональных регионах Великобритании, правительства которых субсидировали обучение собственных граждан в своих региональных университетах. Так, в Шотландии было полностью отменено взимание платы со своих граждан за обучение в местных вузах, а в Северной Ирландии и Уэльсе стоимость получения высшего образования для своих студентов была намного ниже, чем для англичан в Англии: в 2015/2016 учебном году в Северной Ирландии стоимость получения высшего образования для своих студентов составляла 3805 £, в Уэльсе¹ – 3810 £. [1, p. 332; 5, p. 1; 17, p. 29; 18].

Значительные расхождения имелись в жилищной политике. Их основным проявлением был дифференцированный подход к развитию сектора социального арендного жилья. В Англии правительство Кэмерона реализовало ряд инициатив, которые должны были сократить данный сектор жилья и увеличить количество домовладельцев. В то же время субнациональные правительства в своих стратегиях развития жилищного сектора² отметили стремление поддержать сектор социального арендного жилья [3, p. 64].

Важно отметить, что в период работы правительств Кэмерона были созданы условия для дальнейшего расширения расхождений в отношении реализации социальной политики между субнациональными правительствами Шотландии и Уэльса и Вестминстером ввиду продолжения деволюции. Как уже упоминалось, в 2011 г. Национальная Ассамблея Уэльса получила законодательные функции, а в 2014 г. был принят Закон «Об Уэльсе» (Wales Act 2014), согласно которому Ассамблее были передан ряд налоговых полномочий [1, p. 327; 22]. В Шотландии олицетворением продолжающейся деволюции стало принятие в 2016 г. Закона «О Шотландии» (Scotland Act 2016), в котором был расширен ряд политических полномочий местного правительства, в частности в социальной сфере (в вопросах выплаты социальных пособий) [23]. Дальнейшему расхождению социальных программ Северной Ирландии, Уэльса и Шотландии будет способствовать выход Великобритании из Европейского союза по причине того, что как государство – член ЕС правительство страны несло ответственность за выполнение различных целевых установок ЕС во всех странах Соединенного Королевства [1, p. 338]. Выход же страны из состава Сообществ устранил необходимость

¹Стоит отметить, что правительство Уэльса приняло решение субсидировать обучение своих граждан не только в валлийских университетах, но и в вузах других регионов Соединенного Королевства. Остальные субнациональные власти на такой шаг не пошли. Вследствие этого факта студенты Северной Ирландии, Шотландии (и, разумеется, Англии), в случае принятия решения получать высшее образование в Великобритании за пределами своих регионов, должны были платить полную стоимость за обучение (9000 £ на 2015/2016 учебный год) [1, p. 332; 17, p. 29; 18].

²См. [19, p. 5; 20, p. 4; 21, p. 5].

центрального правительства контролировать выполнение этих целей, а значит, и один из факторов, который способствовал объединению различных социальных направлений указанных стран.

Таким образом, рассмотрев примеры реализации социальной политики в Северной Ирландии, Уэльсе, Шотландии и Англии в период работы правительств Кэмерона, можно с уверенностью сказать, что между социальной политикой Вестминстера (и соответственно Англии), с одной стороны, и социальной политикой субнациональных органов власти Северной Ирландии, Уэльса и Шотландии – с другой, нарастали расхождения. Они обуславливались идеологическими и политическими причинами, а также историческими особенностями. При этом основными, на наш взгляд, были идеологические разногласия. Неолиберальный курс «жесткой экономии» Д. Кэмерона шел в разрез с политическими предпочтениями Шотландии и Уэльса, которые в основном выступали за сохранение концепции «государства всеобщего благосостояния». В случае Северной Ирландии разногласия с центральным правительством Кэмерона носили менее выраженный характер из-за более эклектичного идеологического подхода администрации Белфаста к реализации своей субнациональной версии социальной политики. Указанные идеологические разногласия имели негативное влияние на территориальную целостность Соединенного Королевства. Так, шотландское правительство использовало отрицательное влияние реформы британской системы социального обеспечения на шотландское население в качестве одного из аргументов необходимости получения регионом полной независимости. В целом в период работы правительств Кэмерона была заложена основа для дальнейшего расширения расхождений в вопросах социального развития между субнациональными администрациями и центральным правительством Великобритании.

Список использованных источников

1. *Birrell, D.* Social policy, the devolved administration and the UK coalition government / D. Birrell, A. M. Gray // The coalition government and social policy: restructuring the welfare state / Eds. H. Bochel, M. Powell. – Bristol, 2016. – Ch. 15. – P. 325–346.
2. *MacKinnon, D.* Devolution, state restructuring and policy divergence in the UK [Electronic resource] / D. MacKinnon // The Geographical Journal. – 2015. – Vol. 181, № 1. – P. 47–56. – Mode of access: <https://rgs-ibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/geoj.12057>. – Date of access: 17.01.2021.
3. *McKee, K.* Housing policy in the UK: the importance of spatial nuance [Electronic resource] / K. McKee, J. Muir, T. Moore // Housing Studies. – 2017. – Vol. 32, iss. 1. – P. 60–72. – Mode of access: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02673037.2016.1181722>. – Date of access: 17.01.2021.
4. *West, A.* Education policy and governance in England under the Coalition Government (2010–15): Academies, the pupil premium, and free early education [Electronic resource] /

A. West // London Review of Education. – 2015. – Vol. 13, № 2. – P. 21–36. – Mode of access: https://www.scienceopen.com/document_file/295b6924-a01d-4966-a71b-6751eccd3451/ScienceOpen/s3.pdf. – Date of access: 17.01.2021.

5. Mcgettigan, A. The Great University Gamble: Money, Markets and the Future of Higher Education / A. Mcgettigan. – London: Pluto Press, 2013. – XIII, 215 p.

6. Ноздрачев, Е. В. Концепция деволюции в новейшей истории Великобритании / Е. В. Ноздрачев // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». – 2015. – № 5(68). – С. 55–58.

7. Фадеева, Л. А. Университеты в процессе деволюции (реформы управления) в Шотландии / Л. А. Фадеева // ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления). – 2015. – № 3. – С. 137–146.

8. Черноморова, Т. В. Шотландия выбрала свое будущее / Т. В. Черноморова // Актуальные проблемы Европы. – 2015. – № 1. – С. 99–116.

9. Devolution [Electronic resource] // Oxford Learner's Dictionaries. – Mode of access: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/devolution?q=devolution>. – Date of access: 16.01.2021.

10. Guidance on devolution [Electronic resource] // GOV.UK. – Mode of access: <https://www.gov.uk/guidance/guidance-on-devolution#devolved-responsibilities>. – Date of access: 16.01.2021.

11. Bowers, P. A Fresh Start: the Stormont Agreement and Implementation Plan and the Northern Ireland (Welfare Reform) Bill 2015–2016 [Bill 99]: Briefing paper of House of Commons Library № 7389 [Electronic resource] / P. Bowers [et al.]. – 2015. – 36 p. – Mode of access: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7389/>. – Date of access: 16.01.2021.

12. Northern Ireland Act 1998 [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/pdfs/ukpga_19980047_en.pdf. – Date of access: 16.01.2021.

13. A fresh start: The Stormont agreement and implementation plan [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.northernireland.gov.uk/sites/default/files/publications/nigov/a-fresh-start-stormont-agreement_0.pdf. – Date of access: 16.01.2021.

14. Scotland's future: your guide to an independent Scotland [Electronic resource] / Scottish Government. – 2013. – XVIII, 649 p. – Mode of access: <https://www.berria.eus/dokumentuak/dokumentua1219.pdf>. – Date of access: 05.01.2021.

15. Сурма, А. А. Деятельность Британского правительства по реформированию Национальной службы здравоохранения Англии в 2010–2016 гг. / А. А. Сурма // Весці БДПУ. Серія 2, Гісторыя. Філасофія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Культуралогія. – 2020. – № 4. – С. 17–23.

16. Health and Social Care Act 2012 [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/7/pdfs/ukpga_20120007_en.pdf. – Date of access: 16.01.2021.

17. Hubble, S. Higher education tuition fees in England Briefing paper of House of Commons Library № 8151 [Electronic resource] / S. Hubble, P. Bolton. – 2018. – 35 p. – Mode of access: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8151/>. – Date of access: 06.02.2021.

18. Annual Tuition Fee Data for Full-time Courses at UK Institutions, 2015-16 [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.timeshighereducation.com/sites/default/files/>

breaking_news_files/annual-tuition-fee-data-full-time-courses-uk-institutions-2015-2016.pdf. – Date of access: 06.02.2021.

19. Facing the Future: The Housing Strategy for Northern Ireland 2012–2017 [Electronic resource]. – Mode of access: communities-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/dsd/facing-the-future-housing-strategy.pdf. – Date of access: 16.01.2021.

20. Homes fit for the 21st century: the Scottish Government's strategy and action plan for housing in the next decade: 2011–2020 [Electronic resource] / Scottish Government. – Edinburgh, 2011. – 53 p. – Mode of access: <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2011/02/homes-fit-21st-century-scottish-governments-strategy-action-plan-housing/documents/0112970-pdf/0112970-pdf/govscot%3Adocument/0112970.pdf>. – Date of access: 16.01.2021.

21. Improving lives and communities: homes in Wales [Electronic resource] / Welsh Assembly Government. – 2010. – 22 p. – Mode of access: <https://www.bridgend.gov.uk/media/1502/wd29.pdf>. – Date of access: 16.01.2021.

22. Wales Act 2014 [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/29/pdfs/ukpga_20140029_en.pdf. – Date of access: 16.01.2021.

23. Scotland Act 2016 [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/11/pdfs/ukpga_20160011_en.pdf. – Date of access: 16.01.2021.

(Дата подачі: 09.02.2021 г.)

A. M. Сцебурака

Рэспубліканскі інстытут вышэйшай школы, Мінск

A. Stseburaka

National Institute For Higher Education, Minsk

УДК 94(476):930(44)“2000/2020”

НАВУКОВАЯ БЕЛАРУСІСТЫКА Ў ФРАНЦЫІ: 2000–2020 ГГ.¹

BELARUSIAN STUDIES IN FRANCE: 2000–2020

Артыкул прысвечаны феномену беларусазнаўства ў Францыі на сучасным этапе. У цэнтры ўвагі – французскія дысертацыйныя даследаванні, прысвечаныя культуры, палітычнай гісторыі і грамадскім працэсам у Беларусі ў 1990–2010 гг.

Ключавыя словы: гістарычнае беларусазнаўства; навуковае беларусазнаўства ў Францыі.

The article is dedicated to the today's Belarusian studies in France. It focuses at the PhD theses on culture, political history and social developments in Belarus between 1990 and 2010.

Keywords: Belarusian historical studies, Belarusian studies in France.

¹Даследаванне выканана пры падтрымцы БРФФД і РФФД у рамках навуковага праекта Г20Р-011 «Сучаснае замежнае гістарычнае беларусазнаўства: эвалюцыя метадалагічных падыходаў і ацэнак».