

М. В. Лушникова, А. М. Лушников

серия образование

КУРС ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Андрей Лушников

**Курс права социального
обеспечения**

«Юстицинформ»

2009

Лушников А. М.

Курс права социального обеспечения / А. М. Лушников —
«Юстицинформ», 2009

ISBN 978-5-7205-0946-0

В данной книге на основе исторического и сравнительно-правового материала анализируются основные, фундаментальные проблемы права социального обеспечения России, а отчасти и стран Запада. Особое внимание обращено на исторически сложившиеся виды, типы и модели права социального обеспечения, эволюцию отраслевой теории и ее наиболее актуальные вопросы, современные тенденции развития российского социально-обеспечительного законодательства. Изложение материала построено на сочетании требований, предъявляемых к учебной литературе и монографическим исследованиям. Впервые рассматриваются в развитии проблемы философии и социологии права социального обеспечения. В работе отражена история социально-обеспечительного законодательства и науки. В приложении представлены биографические сведения и список основных трудов ученых, которые внесли весомый вклад в становление и развитие науки права социального обеспечения России. Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, для студентов и аспирантов, обучающихся по специальностям «социальная работа», «государственная и муниципальная служба», научных и практических работников, а также всех читателей, интересующихся проблемами российского права социального обеспечения и других смежных гуманитарных дисциплин.

ISBN 978-5-7205-0946-0

© Лушников А. М., 2009

© Юстицинформ, 2009

Содержание

К читателю	6
Раздел 1 Генезис и развитие социально-обеспечительного законодательства: сравнительно-правовой очерк	10
Глава 1. Феномен благотворительности и общественное (социальное) призрение	10
1.1. Истоки общественного призрения: от зари человечества до Кодекса Юстиниана	10
1.2. Правовые модели общественного призрения бедных в ретроспективе (на примере Англии, Германии и Франции)	16
1.3. Государственное обеспечение бедных в США: от индивидуализма к солидарности	32
1.4. Благотворительность и общественное призрение в России до второй половины XX в.: христианские традиции и советские новации	38
Конец ознакомительного фрагмента.	47

Марина Владимировна Лушникова, Андрей Михайлович Лушников Курс права социального обеспечения

К читателю

Ни наука, ни жизнь не сказали, да едва ли и могут сказать, свое последнее слово, что, следовательно, для каждого поколения в области знания и практической деятельности предстоит выполнить свою долю труда.

Н.Х. Бунге (1823–1895), российский юрист и экономист, государственный деятель

Данная работа представляет собой первый опубликованный в нашей стране Курс права социального обеспечения. В российской юридической науке уже на рубеже XIX–XX вв. сложилась довольно обширная практика подготовки курсов по отдельным отраслям права. Это касается прежде всего Курсов гражданского, уголовного и финансового права. В советской юридической науке этот жанр в силу объективных и субъективных причин не получил развития. В последнее десятилетие XX в. произошел возврат к практике написания курсов. Как правило, курсы сочетали черты учебного издания и монографического исследования. С первым их роднили традиционная для учебников структура, дидактическое изложение материала, относительно общий перечень рассматриваемых проблем. Сходство с монографическими исследованиями объяснялось большей глубиной, дискуссионным характером изложения, подчеркнутой авторской позицией в выборе ключевых вопросов и их освещением, авторы попытались придерживаться данной традиции. Некоторые общие жанровые и сюжетные подходы были выработаны при подготовке предшествующих публикаций¹. Отметим, что в постсоветский период отдельные проблемы права социального обеспечения в ключе регулирования рынка труда были рассмотрены в Курсе российского трудового права, подготовленном коллективом кафедры трудового права и охраны труда Санкт-Петербургского государственного университета².

Очевидно, что проблемы правового регулирования социально-обеспечительных отношений затрагивают в той или иной мере права и интересы практически всех граждан. Они тесно интегрированы с вопросами экономики, политики, социальной сферы, культуры, религии, демографии. Правовая сторона «социального вопроса», и в целом социальная политика в России, традиционно были достаточно непоследовательными и противоречивыми, оставаясь таковыми и сейчас. Конечно, любая отрасль права отражает различные стороны общественных отношений, но право социального обеспечения «встроено», органически включено в их совокупность. Все это придает социально-обеспечительной проблематике не только известную глубину, но и объем. В этой связи теоретические и практические проблемы отрасли необхо-

¹ См.: Лушников А.М. Становление и развитие науки трудового права и права социального обеспечения в России. Ярославль, 2001; Лушников А.М. Наука трудового права России. Историко-правовые очерки в лицах и событиях. М., 2003; Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права. В 2 т. Т. 1. М., 2003; Т. 2. М., 2004; Лушникова М.В. Право социального обеспечения. Общая часть. Ярославль, 1997; Лушникова М.В. Государство, работодатели и работники. Ярославль, 1997; Лушникова М.В., Лушников А.М. Очерки теории трудового права. СПб., 2006; Лушникова М.В., Лушников А.М., Тарусина Н.Н. Единство частных и публичных начал в регулировании трудовых, социально-обеспечительных и семейных отношений. Ярославль, 2001 и др.

² См.: Курс российского трудового права. В 3 т. Т. 2. Рынок труда и обеспечение занятости (правовые вопросы) / Под ред. С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова. М., 2001.

димо рассматривать в двух разрезах: горизонтальном и вертикальном. В противном случае есть опасность уподобиться слепцам из буддистской притчи о слоне, которые на ощупь и по отдельным частям тела этого животного хотели сделать вывод о том, что перед ними находится.

Вертикальный разрез предполагает анализ актуальных проблем отрасли через их историческое развитие, сложившиеся типы и модели социального обеспечения, выявление их позитивных и негативных сторон. Горизонтальный разрез более многообразен. Он презюмирует изучение «пограничных» сфер правового регулирования с другими отраслями права. В данном случае речь идет о взаимных пересечениях с предметами прежде всего трудового, гражданского, финансового и административного права, о выходе на такое понятие, как «сфера действия права социального обеспечения». «Встроенность» в совокупность общественных отношений рассматриваемого сегмента выводит нас на взаимодействия с другими гуманитарными науками, прежде всего философией и социологией, а также экономикой, политологией и др. Рискнем предположить, что многие концептуальные проблемы права социального обеспечения вообще невозможно рассмотреть вне контекста философского осмысления права на существование социологических концепций человеческого общежития, экономических проблем социального страхования и др. Это по определению придает данному исследованию элементы междисциплинарности.

Такой подход предопределил структуру представляемого вниманию читателей Курса и его специфику. Концептуально он разделен на три раздела. В первом из них генезис и развитие российского социально-обеспечительного законодательства рассматриваются в контексте и во взаимосвязи с аналогичными процессами на Западе, т. е. в сравнительно-правовом ключе. Особенно это касается периода конца XIX – начала XX в. и начиная с 90-х гг. XX в., когда данная связь была наиболее тесной. Это позволило озаглавить нашу работу как Курс права социального обеспечения в силу наличия в ней сравнительно-правового и международно-правового аспектов. Вместе с тем основное внимание уделяется развитию и современному состоянию отечественного права социального обеспечения. Значительное место уделено основным исторически сложившимся видам социального обеспечения (благотворительность и общественное призрение, социальное страхование, государственная социальная помощь, государственное социальное обеспечение). Их правовые модели рассматриваются преимущественно на примерах Германии и Франции, реже Великобритании и США, а также других стран. Хронологически нормативный материал доведен до конца прошлого века, а в отдельных случаях – до сегодняшнего дня. Модели социального страхования Бисмарка и Бевериджа показаны через их развитие и трансформацию. В каждом разделе есть специальный подраздел, посвященный дореволюционному отечественному законодательству. В специальную главу выделен анализ советского и постсоветского права социального обеспечения.

Второй раздел связан с уже упомянутым горизонтальным разрезом проблемы. Впервые нами комплексно рассмотрены вопросы философии и социологии права социального обеспечения. Особое место при этом уделено философско-правовому осмыслению взаимодействия права на существование, на труд и на социальное обеспечение. Отдельный подраздел посвящен обоснованию права на существование в российской философско-правовой традиции. Принципиальное значение имеют социологический обзор общих подходов к социальным проблемам в рамках консерватизма, либерализма и социализма, а также учения солидаризма, кейнсианства, новая трактовка социальных прав человека и роли государства в их обеспечении. В данном контексте проведен обзор многообразия понимания такого генерализирующего понятия, как социальное право. Еще раз подчеркнем, что для адекватного восприятия правовых проблем социального обеспечения целесообразно познакомиться с литературой, раскрывающей другие

стороны этого многообразного феномена. В этой связи представляют особый интерес публикации современного экономиста В.Д. Ройка³.

Очевидно, что два первых раздела имеют самостоятельное значение. В то же время они служат своеобразным прологом к третьему разделу, посвященному преимущественно теоретическим проблемам отрасли и путям их практического решения. Первоначально нами рассмотрено развитие теоретического отраслевого учения в досоветский и советский периоды. Наконец, центральное место в разделе занимает анализ проблем современной теории российского права социального обеспечения в сравнении с мировыми тенденциями. При этом анализируется и современное российское отраслевое законодательство. Принципиальное значение имеют констатация формирования нового облика российского права социального обеспечения в современных условиях и очерчивание его контуров в рамках концепции органического единства частных и публичных начал. Это же касается обоснования юридических конструкций как современных системообразующих факторов права социального обеспечения. Далее рассмотрены основные вопросы общей части отрасли: предмет, метод, социальное назначение и функции, отдельные виды социально-обеспечительных правоотношений, а также место права на социальное обеспечение в системе прав человека. Отдельная глава посвящена международному праву социального обеспечения.

Многоуровневый характер предлагаемого исследования позволяет определить некоторые тенденции и перспективы развития отрасли права социального обеспечения на будущее. Это попытка футуристического взгляда на социальное обеспечение с учетом того, что ростки этого будущего можно рассмотреть уже сейчас. Современные, сиюминутные проблемы отрасли, безусловно, важны, но необходим и взгляд в завтрашний день. В противном случае мы рискуем остаться «на перроне старых подходов», тогда как «поезд глобальной трансформации» уйдет вперед. Подобных попыток комплексного осмысления будущего рассматриваемой отрасли в современной науке пока не предпринималось. Относительно трудового права образец подобного исследования дал И.Я. Киселев⁴.

Как уже указывалось, работа носит не только теоретический, но и прикладной характер с широким привлечением современного нормативного и правоприменительного материала. По дискуссионным проблемам авторы высказывают предложения, возможные варианты заимствования из опыта прошлого или современного законодательства западных стран. Выводы излагаются обычно по каждой главе и разделу. Очевидно, что в рамках одной книги нельзя в равной мере осветить все ключевые вопросы целой отрасли и науки. В этой связи наибольшее внимание обращается на спорные или малоисследованные проблемы. Авторы не претендуют на полноту освещения заявленных тем, а некоторые положения и выводы работы дискуссионны, не всегда совпадают с доминирующей в науке права социального обеспечения позицией. Мы уверены, что дальнейшее развитие отрасли связано с ее теоретическим и нормативным обновлением с учетом новых социально-политических и экономических реалий.

В приложении помещены краткие биографии и списки основных публикаций ведущих российских ученых, которые стояли у истоков науки права социального обеспечения, внесли существенный вклад в ее развитие.

Обращаем внимание еще на одну дидактическую проблему. В соответствии с вступлением России в болонский процесс уже начался перевод российского образования на двухуровневую систему: бакалавриат-магистратура, и данный процесс, вероятно, будет только интенсифицироваться. Это требует для подготовки магистров наличия учебных пособий, охватывающих больший круг теоретических проблем в контексте зарубежного опыта и междисциплинарных связей. В настоящее время уже существуют современные учебники, подготов-

³ См., например: Ройка В.Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право. М., 2007 и др.

⁴ См.: Киселев И.Я. Новый облик трудового права стран Запада (прорыв в постиндустриальное общество). М., 2003.

ленные с учетом происходящих в законодательстве изменений⁵. Специфика нашей работы заключается в том, что более подробно рассматриваются вопросы, только затронутые в других изданиях или вообще обойденные в них вниманием. Наоборот, достаточно традиционные и не вызывающие дискуссий проблемы рассмотрены нами фрагментарно или только обозначены. В этой связи данный Курс рекомендуется использовать не столько вместо, сколько вместе с другими учебными изданиями более традиционной структуры с целью углубленного изучения права социального обеспечения.

Авторы с благодарностью примут замечания читателей, постараются учесть предложения по совершенствованию содержания этой книги.

⁵ См., например: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения в России. М., 2004; *Право социального обеспечения России* / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2007; *Право социального обеспечения* / Под ред. М.В. Филипповой. М., 2006 и др.

Раздел 1 Генезис и развитие социально-обеспечительного законодательства: сравнительно-правовой очерк

История...не учительница, а надзирательница: она ничему не учит, а только наказывает за незнание уроков.

В. О. Ключевский

Глава 1. Феномен благотворительности и общественное (социальное) призрение

1.1. Истоки общественного призрения: от зари человечества до Кодекса Юстиниана

В дореволюционной России развитию благотворительности и социального призрения было посвящено довольно большое число как публикаций отечественных ученых⁶, так и переводных работ иностранных авторов⁷. Соответствующие разделы имелись во всех учебниках по полицейскому праву⁸. История социального призрения затрагивалась в части публикаций 10—20-х гг. XX в.⁹. В дальнейшем этот сюжет крайне редко и фрагментарно освещался в исследованиях советского периода. Это же можно сказать и о постсоветских временах. Некоторое оживление намечилось только в последние годы, когда данная проблема начала изучаться в совокупности с общей историей социального обеспечения и социального страхования¹⁰. Между тем, правовое опосредование благотворительности не утратило своего значения. Наоборот, в свете происходящих в последние 15 лет изменений в социально-экономической жизни оно

⁶ См.: *Герье В.И.* Записки об историческом развитии способов призрения в иностранных государствах и теоретических началах правильной его постановки. СПб., 1897; *Гаген В.А.* Право бедного на призрение. Т. 1. История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. СПб., 1907; *Георгиевский П.И.* Призрение бедных и благотворительность. СПб., 1894; *Он же.* О призрении бедных. СПб., 1897; *Горовацев А.М.* Трудовая помощь как средство призрения бедных. СПб., 1901; *Дерюжинский В.Ф.* Заметки об общественном призрении. М., 1897; *Залесский В.Ф.* Системы призрения бедных в законодательстве и практике главнейших западноевропейских государств. Казань, 1912; *Максимов Е.Д.* Историческое развитие идеи общественного призрения в России. СПб. и др.

⁷ См.: *Ашротт П.* Призрение бедных в Англии. Историческое развитие и теперешнее состояние его. СПб., 1901; *Он же.* Развитие призрения бедных в Англии с 1885 г. СПб., 1898; *Д'Оссонвиль Г.* Нищета и средства борьбы с нею. СПб., 1898; *Мюнстерберг Э.* Призрение бедных. СПб., 1900; *Рошер В.* Система призрения бедных и мероприятия против бедности. Черкасы, 1899; *Фауль Т.* Призрение бедных в Англии. СПб., 1899 и др.

⁸ См.: *Бунге Н.Х.* Полицейское право. Т. 2. Государственное благоустройство. Киев, 1869; *Гаген В.А.* Полицейское право. Ростов-н/Д, 1916; *Дерюжинский В.Ф.* Полицейское право. Пг., 1917; *Моль Р.* Наука полиции. СПб., 1871 и др.

⁹ См.: *Вигдорчик Н.А.* Систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования. СПб., 1912; *Дурденевский В.Н.* Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929; *Забелин Л.В.* Пути и судьбы социального страхования. Краткий очерк теории социального страхования М., 1926; *Любимов Б.А.* Социальное страхование в прошлом и настоящем М., 1925; *Теттенборн З.Р.* Страхование рабочих как результат классовой борьбы. М., 1923 и др.

¹⁰ См.: *Галанов В.П.* Принципы права социального обеспечения как основа развития отрасли // Российский ежегодник трудового права. 2006. № 2. С. 673–715; *Дегтярев Г.П.* Пенсионные реформы в России. М., 2003; Курс российского трудового права. Т. 2. / Под ред. С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова. М., 2001. С. 117–323; *Мельников В.П., Холостова Е.И.* История социальной работы в России. М., 2002; *Миронов Б.Н.* Социальная история России. В 2 т. СПб., 1999; *Миронова Т.К.* Право и социальная защита. М., 2006 С.136–172; Право социального обеспечения / Под ред. К.Н. Гусова. М., 2004. С. 128–159; *Роик В.Д.* Основы социального страхования: организация, экономика и право. М., 2007. С. 75–90; *Фирсов М.В.* История социальной работы в России. М., 1999; *Холостова Е.И.* Социальная политика. М., 2001 и др.

стало весьма актуальным. Благотворительность была исторически первой формой социального призрения и далекой предтечей социального обеспечения. Именно недостаточность благотворительности породила другие формы социального призрения, о которых пойдет речь в следующих разделах. Отметим, что благотворительность является своеобразным проявлением человеческой природы, внутривидовой солидарности и сострадания к ближнему. В этом контексте она была присуща человеку изначально, чем, собственно, и выделяла его во многом в ряду других живых существ. Очевидно, что поддержка беременных и женщин, воспитывающих маленьких детей, на ранних этапах первобытно-общинного строя была скорее проявлением биологического устремления к сохранению рода, что спокойно позволяло освобождаться от стариков, больных и увечных. Мы же в дальнейшем будем говорить о благотворительности и социальном призрении, которые освещены авторитетом религии, влиянием общины или корпорации, велениями государства. В этом контексте благотворительность начала проявляться также при более развитом первобытно-общинном строе.

Отметим, что «благотворительность» традиционно понимается как оказание милостыни, добровольное пожертвование, иная материальная помощь или услуга неимущим (творение блага). Под ней будет подразумеваться помощь со стороны общества или государства лицам, которые, по представлениям своего времени, нуждаются в ней. Термин «призрение» имеет религиозные корни и в контексте христианского учения призывать означает любить, быть милостивым. Следовательно, в практическом ключе призывать – проявлять любовь через милость, помощь ближнему. Противоположностью является призрение – пренебрежение, игнорирование. Общественное (социальное) призрение, в отличие от эпизодической частной или даже общественной благотворительности, имело более систематический и организованный характер обычно по линии органов политической власти или церкви. Публичное призрение является ближайшим переходным звеном к социальному обеспечению.

Колыбелью более или менее организованной благотворительности был *Древний Восток*. Изначально она имела религиозную основу и была связана с последующим воздаянием в другой жизни. Законы Моисея, касающиеся общественной жизни, содержали не общие нравственные правила, а императивные веления: о юбилейных годах, срочном рабстве, предписаниях о помощи больным, предохранительных мерах против нищеты и др. По мнению ряда ученых, эти нормы создавали редкую по своей стройности систему, которая являлась в то время недосягаемым идеалом для других народов и на высоте которой недолго удерживались и сами евреи¹¹. Кротость и гуманизм Моисея, как и его законодательства, выражались не в жалости и прощении, а в более мягком характере наказаний, ограничении властного гнева и произвола. Кротость и милосердие также были более щадящими, если можно так выразиться, адресными и обоснованными. При этом нравственные заповеди стали впервые наиболее общими принципами законодательства¹².

У других народов Востока благотворительность наблюдается только в зачаточном состоянии. В Вавилоне был обычай в случае болезни кого-либо из членов семьи выставлять его постель у наружной двери дома. Каждый прохожий, имевший возможность помочь больному, считал это своим нравственным долгом. В Древнем Китае существовал обычай раздачи риса старым и слабым, а также роженицам в случае рождения мальчика. Еще свыше трех тысячелетий назад китайские богдыханы практиковали организацию общественных работ, связанных с осушением почвы, выдавали ссуды зерном нуждающимся для посева, а во время неурожая хлеб раздавался безвозвратно. В актах, принятых в XXIII до н. э., есть указание на то, что в Древнем Египте создавались специальные запасы зерна, которые помещались в государственные

¹¹ См.: *Георгиевский П.И.* Призрение бедных и благотворительность. СПб., 1894. С. 5–6; *Горовцев А.М.* Трудовая помощь как средство призрения бедных СПб., 1901. С. 92–93.

¹² См.: *Гусейнов А.А.* Моисей: десять заповедей // *Великие моралисты*. М., 1995. С. 65–85.

хранилища и раздавались нуждающимся только в голодные годы. Из Ветхого Завета известна целая система помощи голодающим в Египте в период великого голода при Иосифе. Законы Ману прямо предписывали благотворительный образ жизни: «Дети, старцы, бедные и больные должны считаться властелинами земли». Впрочем, все это слабо согласовывалось с кастовой организацией индийского общества и политическим деспотизмом¹³.

Отметим, что уже в этот период право на общественное призрение связывалось с обязанностью трудиться. В Древнем Египте некоторое время существовал закон, по которому каждый египтянин под страхом смерти должен был избрать себе какой-либо род труда. Древнеримский историк Плиний считал, что даже строительство пирамид было связано с целью недопущения безделья плебса. Забегая вперед, отметим, что этот обычай перекопывал в Древнюю Грецию. Со времен правителя архонта Дракона (автора «драконовских законов») также проводится принцип обязательности труда, что впоследствии нашло выражение в предписании родителям обязательно обучать детей какому-либо ремеслу. В противном случае родители в старости лишались право на помощь со стороны детей. По законам Солона каждый гражданин мог обвинить другого в праздности, и тогда уличенного в ней постигало бесчестье. Все эти меры были направлены в значительной мере на предотвращение праздности, нищенства и бродяжничества. К идее неразрывной связи общественного призрения и общественно-полезного труда, которая зародилась в Древнем мире, мы еще неоднократно вернемся в дальнейшем.

Европа, вероятно, восприняла идею благотворительности с Востока, а первые ее законодатели черпали мудрость у восточных жрецов. Это касается прежде всего Греции, где эта идея проникла и в законодательство, утратив отчасти религиозный характер. Но это произошло далеко не сразу. Достаточно сказать, что первоначально покровителем бедных считался сам Зевс, а если судить по творениям Гомера, то нищие всюду находили приют и гостеприимство¹⁴. Только с развитием гражданственности и государственности и по мере централизации власти благотворительность утрачивает свой религиозный характер и принимает характер политический. Уже у первой генерации древнегреческой аристократии известное значение для завоевания авторитета имели пиры, организуемые влиятельными людьми. Весьма притягательными качествами аристократа, работавшими на его авторитет, были личная щедрость и гостеприимство¹⁵. Здесь мы впервые фиксируем исторически достоверные попытки государственного призрения по политическим мотивам. Так, в Афинах оказывалась государственная помощь воинам, пострадавшим при защите отечества. Из казны им выдавалось по два обولا в день. На углах улиц помещались жертвенники богини Гекаты, на которых централизованно собирались приношения граждан, предназначенные для бедных. При Перикле с целью поддержания пошатнувшегося благосостояния граждан были организованы общественные работы. Он же ввел институт так называемых зрелищных денег с целью предоставления неимущим возможности посещения афинского театра. С этой целью деньги за вход, уплаченные состоятельными гражданами, передавались неимущим. Такого рода практика с течением времени расширилась и укрепились, а деньги стали выдаваться нуждающимся и в других случаях. Впрочем, закончилось это раздачей милостыни в виде денег и хлеба под маской вознаграждения за участие в работе судов, народном собрании, общественных зрелищах. Данная раздача со временем охватила до одной седьмой части всего свободного населения. Таким образом, в Афинах еще задолго до Рима сложился «пролетариат», который торговал своими правами на рынке поли-

¹³ См.: Карягин К. М. Сакиа-Муни (Будда). Его жизнь и философская деятельность // Жизнь замечательных людей. СПб., 1993. С. 18–21.

¹⁴ См.: Сахарный Н.Л. Гомеровский эпос. М., 1976.

¹⁵ См.: Курбатов А.А. Аристократия Древней Греции в VIII–VI вв. до н. э. // Вопросы истории. 2006. № 10. С. 117.

тического честолюбия, обменивая голоса на выборах и политические свободы на денежные и натуральные подачки власть предержащих¹⁶.

Напомним, что даже Платон и Аристотель выступали против того, чтобы граждане занимались ручной работой, а тем более поступали в услужение. В Спарте этот процесс принял просто гипертрофированный характер, когда, по свидетельству Плутарха, из 700 спартанцев 600 жили милостыней. Ситуацию не исправляло и наличие большого числа илотов. К этому времени дух 300 спартанцев – защитников Фермопил уже выветрился и античная Греция клонилась к закату.

В Древнем Риме благотворительность изначально имела вполне светский и изрядно политизированный характер, причем в рамках законодательства. Бедность считалась достаточно опасным социальным явлением, а борьба с ней занимала умы таких видных политиков, как братья Гракхи, юристы Публий Лициний Красс, Публий Муций Сцевола и др. Первоначально хлеб продавался нуждающимся по себестоимости, затем за полцены и, наконец, стал раздаваться даром. Уже в республиканском Риме каждый восьмой гражданин содержался на общественные средства, и со временем их число только росло. По сути, за счет труда рабов и выкачивания средств из провинций римские патриции покупали голоса в народных собраниях, а вместе с ними и остатки человеческого достоинства римских квиритов. Цезарь при вступлении во власть понизил число государственных пенсионеров с 320 тыс. до 150 тыс., но со временем их число опять возросло, вследствие чего император Август снова понизил его с 300 тыс. до 200 тыс. Хлеб, а впоследствии масло и мясо получали не только нуждающиеся, но и практически все плебеи, имеющие римское гражданство и оседлость. Кроме того, осуществлялись разовые выплаты и оплата зрелищ, в том числе гладиаторских боев. Позднейшие императоры были вынуждены сохранять данный порядок, чтобы элементарно не потерять власть. С тех пор требование «хлеба и зрелищ» стало нарицательным. Только отдельные мероприятия императоров Тита и Трояна можно признать обоснованными и социально результативными. Последний из них одолжил значительную сумму мелким землевладельцам под небольшие проценты, с тем чтобы оставшиеся средства шли на воспитание бедных детей-сирот. По сути, государство взяло на себя заботу о воспитании сирот и детей бедных родителей. Мать императора Александра Севера, Юлия Мамея, женщина властная и жадная, прославилась тем, что основала благотворительное учреждение для бедных девушек. Вероятно, в I в. н. э. в Древнем Риме уже существовали две системы социальной помощи. Во-первых, это выделение земельных наделов и наделение привилегиями при уплате налогов старых или увечных воинов, а также семей воинов, погибших на войне. Во-вторых, среди бедных слоев граждан Рима создаются коллегии самопомощи, за счет которых выделялись средства на содержание больных, стариков и увечных. Известный отечественный юрист В.К. Райхер констатировал, что римские ремесленники и воины организовывали кассы взаимопомощи на случай смерти и возможных непредвиденных расходов, связанных с получением увечья в бою или с переездом на службу в далекую провинцию¹⁷. Но это было, скорее, проявлением социальной солидарности при минимальном участии имущих слоев и государства.

Впрочем, это были только эпизоды в море беззастенчивого подкупа граждан, превращавших народ в развращенную толпу. Именно такая неразумная социальная политика, контраст роскоши и нищеты во многом погубили Римскую империю, как ранее способствовали закату античной Греции. В этом сходятся как историки, так и специалисты в области трудового права и права социального обеспечения¹⁸.

¹⁶ См.: Разумович Н.Н. Политическая и правовая культура. Идеи и институты Древней Греции. М., 1989. С. 40–46.

¹⁷ См.: Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М.-Л., 1947. С. 50 и далее.

¹⁸ См., например: Ковалев С.И. История Рима. Л., 1986. С. 342–344; Курс российского трудового права. Т. 2 / Под ред. С.П. Маврина, А.С. Пашкова, Е.Б. Хохлова. М., 2001. С. 122–124; Федорова Е.В. Люди императорского Рима. М., 1990 и др.

Христианство сыграло выдающуюся роль в развитии благотворительности и решительным образом повлияло на социальное призрение. Достаточно сказать, что Нагорная проповедь является самым концентрированным выражением идей любви к ближнему и благотворительности. Эта проблема нашла подробное освещение еще в дореволюционный период¹⁹. Очевидно, что христианство своим высоким авторитетом осватило бедность и дало этому явлению слишком односторонне положительное представление. Впоследствии это привело к появлению феномена «нищелюбия», особенно характерного для России. Но также очевидно и то, что это не относится к первым векам новой религии, когда христианская община жила одной большой семьей. В этой семье, по образному выражению, «нищих не было только потому, что все были нищие», а весь христианский мир, по мнению В. Гете, представлял собой «один большой госпиталь, где каждый ухаживал за другим». Этот гуманистический импульс раннего христианства не только оказал огромное влияние на всю социально-обеспечительную сферу в прошлом, но и является своеобразным идеальным ориентиром и в настоящее время. Только когда христианство стало государственной религией и число ее последователей многократно умножилось, священнослужители утратили личный контакт с прихожанами, не могли знать, кто из них нуждается в помощи. Это неизбежно повело за собой церковную благотворительность в отношении к каждому без различия. В дальнейшем высокие христианские принципы при столкновении с социально-экономической реальностью проникались понемногу житейским характером. Для некоторых духовных лиц благотворительность утрачивала характер самостоятельной и абсолютной ценности и становилась средством усиления их власти и влияния.

В этой ситуации нищенство развивалось в прогрессирующих масштабах, особенно в условиях частых хозяйственных кризисов и непрекращающихся военных действий и внутренних смут империи в первые века нашей эры. Церковь содержала всех нищих без разбора, лишая хозяйственную сферу рабочих рук и создавая внутри государства обстановку нестабильности. В этой ситуации государство было вынуждено вмешиваться в данную проблему, хотя и не покушаясь на церковную монополию в области благотворительности. Отсюда совершенно односторонний и репрессивный характер первых законодательных актов о бедных, который впоследствии прослеживается на протяжении более чем тысячелетия. Именно государство впервые поставило вопрос о том, что бедный, но трудоспособный должен трудиться, а милостыни и иных мер благотворительности достоин только тот, кто еще или уже не может своим трудом прокормить себя. Но законодательство имело строго карательную направленность, в том числе через наказание трудом, предполагало крайне мало бессистемных мер благотворительности и вовсе обходило стороной меры предупреждения бедности.

Первые законодательные акты о бедности относятся к годам правления императоров Валентиниана II, Феодосия и Гонория. Валентиниан II указом от 382 г. предписал изгнать из Рима всех нищих, способных к труду. Предложение позитивных мер в этот период практически не встречается. Редкие исключения дает один из Отцов Церкви Иоанн Златоуст (355–407). Будучи епископом Константинополя, он предложил одну из первых моделей поддержки бедных, основанную на солидарности. По его замыслу 50 тыс. самых богатых граждан города должны были добровольно и солидарно оказывать материальную поддержку 50 тыс. самых бедных граждан. Это способствовало бы духовному оздоровлению первых и преодолению бедности вторых.

Новые начала в решение этой проблемы внес Кодекс Юстиниана, 80-я новелла которого посвящена репрессивным мерам против нищих. Согласно ей нищий раб должен был быть возвращен своему господину, а свободный отсылался на место своего рождения. Право на даль-

¹⁹ См.: Кудрявцев А. Исторический очерк христианской благотворительности. Одесса, 1883; Лабутин И. Характер христианской благотворительности. СПб., 1899; Суворов Н. Христианская благотворительность в языческой Римской Империи. Ярославль, 1889; Ульгорн Г. Христианская благотворительность в древней церкви. СПб., 1899 и др.

нейшее нищенствование сохранялось только за больными и слабыми и вообще неспособными к труду. Здоровые нищие должны были назначаться на общественные работы, а в случае отказа от них подвергались изгнанию. Эта новелла послужила прототипом для всех последующих законодательств о бедных, а способность к труду стала твердым основанием классификации нищих. В то же время церковь продолжала пользоваться почти полным монопольным правом на призрение бедных, привлекая для этого обильные пожертвования, в том числе таким сомнительным способом, как продажа индульгенций. Это усиливало могущество церкви, но делало положение призреваемых все более опасным и неустойчивым. Церкви и монастыри стали своеобразными очагами нищеты, где нищие получали фактически пожизненную ренту и не помышляли о работе. Сложился своеобразный порочный круг, где благодетельствованная нищета порождала нищету, а монастыри кормили бедных, которых они сами же и создавали.

Светская власть, признавая церковную монополию на призрение бедных, тем не менее, предлагала почти на каждом духовном соборе упорядочить этот процесс и ориентировалась впоследствии на внутрицерковные решения. Одним из ключевых явился пятый канон второго собора в Туре в 567 г., который впервые установил принцип: *«каждый приход должен призрывать своих неимущих так, чтобы они не скитались по другим приходам»*. В эпоху пилигримов, путешествий по святым местам, а затем и крестовых походов этот принцип не имел почти никакого практического значения. Тем не менее, по мнению ряда ученых, наравне с 80-й новеллой Кодекса Юстиниана он стал вторым краеугольным камнем дальнейшего законодательства о бедных вплоть до XX в.²⁰ Так, Карл Великий в Капитуляриях возлагал заботу о бедных на приходы, но запрещал помогать бродягам, способным к труду, т. е. «если они не будут трудиться». На попечение должна была тратиться четверть от церковной десятины.

С распадом империи Карла Великого установились «темные века» феодальной раздробленности, когда благотворительность утратила свой политический и экономический характер и целиком свелась к утилитарному экономическому интересу. Церковь совершенно бессистемно и в целом не эффективно тратила поступающие к ней средства на призрение бедных. На Соборах в Эрфурте и Дингольфинге в 932 г. уже не упоминалось о том, какая часть от церковной десятины должна была расходоваться в пользу бедных, а на соборе в Хохенхайме 916 г. уже прямо заявлялось, что вся десятина идет в пользу епископа и клира. Дело благотворительности теперь всецело зависело от инициативы и распорядительности высших церковных иерархов. Впрочем, подобные примеры были редкими, а дело церковной благотворительности пошло под уклон. Римские Папы редко давали импульс к улучшению данной ситуации. Исключения были невелики. Так, папа Пелагий в VI в. организовал в Риме первый дом для престарелых, который послужил своеобразным примером для создания при монастырях специальных помещений для престарелых и одиноких бедняков. Сикст V и Иннокентий XII устраивали общественные работы для нищих, а Клемент XI впоследствии учредил приют для малолетних преступников. В данных случаях они действовали скорее как светские владыки, и этот пример в большинстве случаев не только не был поддержан христианским миром, но и не вышел за пределы Папской области.

В *Средние века* некоторое распространение получили цеховое (союзное) призрение и различные виды взаимопомощи на случай болезни, инвалидности и др. Они осуществлялись в рамках цехов, гильдий, университетов, городов и др. Но здесь уместнее говорить о корпоративном самообеспечении и даже корпоративной опеке мастеров и подмастерьев в рамках цеховой организации, которая особое развитие получила в Германии²¹. Впрочем, первый опыт союзной благотворительности был связан и с рыцарскими орденами, имевшими полудуховную, полую военную организацию. Например, орден Госпитальеров (впоследствии – Мальтийский орден)

²⁰ См.: Горовцев А.М. Указ. соч. С. 102.

²¹ См.: Оленов М. Государство и страхование рабочих. СПб., 1906. С. 3–7.

вырос на базе странноприимного дома или госпиталя, и первоначальным главным направлением его деятельности было предоставление приюта и уход за больными и ранеными пилигримами, приезжающими в Святую Землю поклониться Гробу Господню. Впоследствии орден открыл госпитали не только в Палестине и Сирии, но и в ряде европейских городов (Марсель, Бари, Константинополь и др.). К концу XIII в. этот орден имел около 100 госпиталей. Благотворительную составляющую имела деятельность и других рыцарских орденов²². Затем она отошла на задний план и все более преобладала политическая, военная и экономическая составляющая. Неоднозначна для благотворительности и деятельность духовных орденов, прежде всего Доминиканского и Францисканского, относящихся к категории «нищенствующих». С одной стороны, члены этих орденов дали высокий пример аскетической жизни и помощи нуждающимся. С другой стороны, они невольно повышали авторитет нищенства как института и практически ничего не предпринимали для уменьшения масштабов этого прискорбного явления.

Отсутствие нормативных актов о бедных в раннее Средневековье не должно вводить в заблуждение и создавать иллюзию благополучия. Ни один феодал не считал своим долгом помогать своим нуждающимся подданным, но был заинтересован не допустить их голодной смерти для сохранения рабочих рук. Можно вполне согласиться с тем, что материальное обеспечение стариков, вдов, сирот и нетрудоспособных при рабовладельческом и феодальном строе имело гратисарный (от лат. – милость, облагодетельствование) характер²³.

С начала второго тысячелетия нашей эры некоторые светские феодалы Франции и Германии стали учреждать в своих владениях больницы и приюты, которые первоначально находились под надзором епископов. Эпоха Возрождения с ее культом человека нанесла первый удар по нищенству, хотя и активизировала благотворительность частных лиц. Крестовые походы и религиозные войны при колоссальном развитии нищенства углубляли экономические кризисы и периодически возникающий голод. Центральная власть была еще слишком слаба, но уже предпринимала карательные меры в духе 80-й новеллы Кодекса Юстиниана. Таким образом, с одной стороны, внешним поводом для государственного вмешательства в дело призрения бедных стали банкротство безразборчивой раздачи милостыни, а также необычайное развитие нищенства и бродяжничества. С другой стороны, церковная благотворительность не только не сокращала масштабы этих явлений, но и отчасти способствовала им²⁴.

1.2. Правовые модели общественного призрения бедных в ретроспективе (на примере Англии, Германии и Франции)

Рассматривая ситуацию в ретроспективе, можно сказать, что к концу Средневековья сложились три модели социального призрения бедных, которые олицетворяли законодательство и правоприменительная практика трех стран:

- 1) в Англии сложилась модель государственного призрения;
- 2) в Германии система призрения бедных организовывалась в основном по региональному (муниципальному) принципу;
- 3) во Франции сложилась смешанная модель социального призрения.

Англия. Первые позитивные сдвиги на законодательном уровне в организации государственного призрения произошли в Англии, приоритет которой в этой части единодушно при-

²² См. подробнее: Доманин А.А. Крестовые походы. Под сенью креста. М., 2005. С. 197–249; Мельвилл М. История Ордена Тамплиеров. СПб., 2000; Печников Б. А. Рыцари церкви. Кто они? М., 1991 и др.

²³ См.: Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. М., 1983. С. 19. Это же утверждение с различной степенью категоричности неоднократно встречается в работах В.А. Гагена, С. Лонсдейла, Т. Фауля, А. Эшли и др.

²⁴ См. подробнее: Шмоллер Г.Ф. Происхождение, сущность и значение современной благотворительности. М., 1903.

знается практически всеми исследователями²⁵. В Англии государство ранее, чем где-либо, начало регламентировать помощь бедным, а «обязанность давать призревание» именно там впервые получила практическое воплощение. По мнению крупного английского ученого Т. Фауля, организация местного самоуправления в Англии в значительной степени развилась из законодательства о призрании бедных и в таком, хотя и несколько видоизмененном виде, просуществовало до начала XX в.²⁶

Первоначально вся государственная политика шла в духе 80-й новеллы Кодекса Юстиниана, а затем и постановления Турского собора. Еще статут короля Эгберта 827 г. обуславливал оказание помощи бедным невозможностью найти работу. Закон короля Ательстана 924 г. гласил, что если у человека нет господина, то его должно назначить народное собрание. Тем самым проводилась идея господского попечительства. Король Кнут в 1017 г. повелел каждому жить в сотне и под ее поручительство. Таким образом, до норманского завоевания 1066 г. призрание бедных возлагалось на семью и на соседей. Впрочем, создавались и автономные благотворительные заведения под надзором епископов.

Затем первенство перешло к церкви, которая первоначально тратила три десятых своих доходов на благотворительность. Известность получил открытый в Кентербери в 1084 г. дом милостыни для бедных. Ситуация резко изменилась с секуляризацией церковных земель и началом ликвидации аббатств, приорств и монастырей (1532–1536 гг.), что лишило церковь возможности призывать бедных. В этой ситуации на первые роли выходит государство. Но еще до этих процессов влияние королевской власти на борьбу с бедностью все более усиливалось. В 1360 г. нищенство запрещается, законы 1349 и 1388 гг. запрещают милостыню для трудоспособных, а также прикрепляют бедных и нищих к месту их рождения или последнего проживания. В этих достаточно жестких законах не только намечались карательные меры, но и определялось место призрения как место рождения или жительства. Это привязка была настолько явной, что законом 1405 г. запрещалось не только уходить в город на заработки, но и отдавать детей сельских жителей на обучение к городским ремесленникам. В этот период происходил и генезис профессиональной благотворительности. В частности, в 1454 г. был организован приют для старых моряков в Лондоне.

В Англии борьба с бродяжничеством была тесным образом связана с созданием рынка труда, что стало возможным только вследствие начатого при Тюдорах (1485–1603 гг.) огораживания. Вырванные из своей социальной среды и лишённые традиционного жизненного уклада крестьяне законодательно принуждались к наемному труду в течение почти двух веков. К. Маркс назвал систему этих актов «кровавым законодательством против экспроприированных»²⁷. Они снискали всеобщее осуждение в последующей научной литературе²⁸. Отметим, что эти законы были направлены на то, чтобы приобщить к труду бездомных и бродячих бедных. Сами эти «бродяги» стали неизбежным следствием политики огораживания и сгона крестьян с земли в целях развития овцеводства. По некоторым данным, только во второй половине XVI в. по этим законам было осуждено до 80 тыс. человек. Формально королевская власть боролась против обезлюдения земель вследствие огораживания, но фактически эти мероприятия позволили в некоторой степени перестроить социальную инфраструктуру под происшедшие экономические изменения. В этот же период прошло становление мануфактурное производство и началось развитие фабричной промышленности. Вопрос принуждения бедных к труду был одним из ключевых в судьбе английской экономики. Именно дешевизна рабочих рук позво-

²⁵ См.: *Ашротт П.* Призрание бедных в Англии. Историческое развитие и теперешнее состояние его. СПб., 1901; *Дерюжинский В.Ф.* Призрание бедных в Англии. СПб., 1906; *Фауль Т.* Призрание бедных в Англии. СПб., 1899 и др.

²⁶ *Фауль Т.* Указ. соч. С. 30.

²⁷ См.: *Маркс К.* Капитал. Критика политической экономии. Т. 1. Кн. 1: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. Гл. 24.

²⁸ См.: *Дерюжинский В.Ф.* Заметки об общественном призрении. М., 1897. С. 12–16; *Оленов М.* Государство и страхование рабочих. СПб., 1906. С. 20–23; *Теттенборн З.Р.* Советское социальное страхование. М.-Л., 1926. С. 11–15 и др.

лила совершить рывок английской промышленности, несмотря на то что в техническом отношении она значительно отставала от континентальной, в частности германской. В хрестоматийной балладе Г. Делоне о мануфактуре Джека из Ньюбери даже названа дневная зарплата детей, шипающих шерсть, – пени в день. По данным исследователя П. Боудена, к началу XVII в. работник в год мог заработать максимум 10 фунтов 8 шиллингов, тогда как на содержание семьи в нормальный по урожайности год требовалось минимум 11–14 фунтов стерлингов в год. С учетом того что регулярную работу имело меньшинство, можно понять, насколько плачевным было материальное положение рабочих и насколько масштабной была бедность²⁹.

Названные законы еще называли «законами против бродяг и нищих», начало которым положил акт 1495 г. Одновременно он продолжил череду законов, запрещающих нищенство, что подчеркивает их полицейский характер. По авторитетному мнению П.Ф. Ашротта, «единственной руководящей мыслью при этом было – защитить общественную жизнь от полчищ нищих»³⁰. Закон Генриха VIII 1530–1531 гг. напоминал церковным приходам об обязанности призывать местных нищих, но эта обязанность была скорее морального характера. Впрочем, судьям, шерифам и мэрам вменялось в обязанность разыскивать престарелых и нуждающихся и распределять их по приходам, где они должны были проживать на благотворительные средства. Просить милостыню разрешалось только нетрудоспособным нищим, имеющим специальный патент, выдаваемый мировым судьей. В.А. Гаген считал, что этот закон стоял на грани между полицейскими мерами и попечительской деятельностью государства³¹. Среди «удалых бродяг» своим интеллектуальным уровнем выделялись «бродяжничающие студенты Оксфордского и Кембриджского университетов», которые таким нехитрым образом добывали себе средства на обучение и пропитание.

Переломным стал Закон 1535–1536 гг., который передавал содержание бедных на милость прихода. Неспособным к труду выдавались средства из добровольных пожертвований, сбор которых должны были стимулировать местные власти и церковные старосты. Трудоспособным бедным должна была предоставляться работа. Впрочем, задержанному в третий раз нищему полагалась смертная казнь. Акт 1547 г. предписывал уклоняющихся от работы бедняков передавать в рабство, а также клеймить и даже предавать смертной казни. Одновременно законом 1551 г. началась активизация позитивных мер в отношении бедняков. Он предполагал выделять двух лиц для сбора пожертвований в пользу бедных из числа уважаемых прихожан. К этому процессу были подключены епископы, а затем и судьи. В дальнейшем верховная власть наделила прерогативой местные органы и судей выдавать патент на нищенство, но только за пределами приходов, излишне обремененных бедными.

Наиболее выдающимися актами были елизаветинские Закон о ремесленниках 1562–1563 г., Закон 1572–1573 гг., а также Закон о бедных 1601 г. Первые два из них сделали труд обязательным для всех лиц с 12 до 60 лет, не имеющих средств к существованию. Патенты на нищенство по общему правилу отменялись, а не имеющим работы беднякам запрещался переход в другую местность. За рецидив нищенства полагалась смертная казнь, но у судей впервые появилось право после безуспешных уговоров облагать налогами всякое лицо, живущее в округе, и ведать расходом этих налогов в интересах бедных. Бедняки были обязаны работать за любую плату, которую им удалось получить, и только те, кто ее не мог получить, имели право на вспомоществование. При этом ежегодно государственные должностные лица, прежде всего судьи, должны были устанавливать максимальный размер заработной платы в

²⁹ См.: Барз М.А. Великая английская революция в портретах ее деятелей. М., 1991. С. 53–54, 78 и др.

³⁰ Ашротт П.Ф. Призрение бедных в Англии. Историческое развитие и теперешнее состояние его. С. 4.

³¹ См.: Гаген В.А. Право бедного на призрение. Т. 1. История и современное положение законодательства об обязательном призрении бедных в Германии, Франции и Англии. СПб., 1907. С. 406.

отдельных местностях и для отдельных профессий. Ориентиром для этого служил прожиточный минимум в данной местности. Закон о ремесленниках был отменен только в 1813–1814 гг.

Закон о бедных 1601 г., который получил название «Великая хартия милосердия», определял, что здоровых бедняков следует принуждать к труду с целью отработки их содержания, которое предоставлял церковный приход. Его основной смысл сводился к тому, что мировые судьи должны были назначать надзирателей за бедными. В свою очередь эти надзиратели должны были собирать средства путем обложения налогом обывателей, священников и иных лиц в таком размере, который они сочтут нужным. Таким образом, был легализован налог в пользу бедных. Кроме того, впервые было четко разделено открытое призрение (на дому) и закрытое призрение (в публичных учреждениях). Первоначально преимущество отдавалось первому. Англо-венгерский экономист и социолог К. Поланьи назвал Законы 1562–1563 гг. и Закон 1601 г. «общенациональным кодексом о труде»³². Но эффективным этот «кодекс» назвать нельзя. Сессии мировых судей, которые обычно устанавливали размер заработной платы, повышали ее периодически и в недостаточной мере, тогда как цены на хлеб росли постоянно. При этом динамика пересмотра заработной платы нередко отставала в разы, что не сокращало масштаб бедности. Действие Законов 1562–1563 гг. распространялось только на заработную плату рабочих традиционных профессий, т. е. унаследованных от Средневековья. Король Яков I, сын печально известной Марии Стюарт, распространил эту систему на рабочих всех остальных профессий, прежде всего мануфактурных, но их оплата оставалась официально не установленной³³. После этого неоднократно принимались законы о наказании нищих и бродяг, а в 1610 г. в каждом графстве должен был быть создан исправительный дом для бедных, где труд выступал в качестве наказания. При этом принуждение нищих к труду не имело особого успеха, т. к. этот труд им никто не предоставлял. Закон о бедных был отменен только в 1834 г.

Апогеем непродуманное™ государственных мер по борьбе с бедностью стал Закон (Акт об оседлости) Карла II 1662 г., запрещавший бедным отлучаться из своего прихода. Его целью была защита наиболее благополучных церковных приходов от наплыва бедных, для чего вводилось «приходское крепостное право», затруднявшее перемещение работников. Более того, если местные власти подозревали, что человек мог впасть в бедность, то они имели право в 40-дневный срок отослать его по прежнему месту жительства. Это было своеобразное «вторичное крепостное право», а по меткому выражению Т. Фауля, второй попыткой довести рабочий класс до рабства³⁴. Страстное желание местных властей избежать тяжести налога в пользу бедных привело к массовой высылке всех потенциальных бедняков, что еще больше увеличило число бродяг, которых никто не хотел призывать. Наиболее одиозные положения этого закона были отменены только в период с 1795 по 1872 г.

Предоставление нищим работы начало реально осуществляться с 1697 г., когда по инициативе Д. Кэри был создан первый работный дом. Об этих домах подробнее будет сказано в следующем разделе. Д. Локк стал автором идеи создания в 1696 г. первой рабочей школы для бедных детей, где совмещались функции призрения, образования и трудовой помощи. Закон 1722 г. сделал закрытое призрение в работных домах практически единственной формой призрения нуждающихся, допуская только в исключительных случаях выдачу пособий беднякам, живущим вне таких домов. В дальнейшем основные мероприятия правительства сводились к увеличению расходов на призрение бедных и усилению чиновничьего контроля за расходованием этих средств. Наиболее важен в этом контексте Акт Джилберта 1782 г., допускавший дотации к заработной плате только в качестве дополнения к положительному законодательству и в установленных им случаях.

³² См.: Поланьи К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. СПб., 2002. С. 102.

³³ См. подробнее: Штокмар В.В. Экономическая политика английского абсолютизма в эпоху его расцвета. Л., 1962.

³⁴ См.: Фауль Т. Указ. соч. С. 76.

Набравшая быстрые темпы развитие вследствие промышленной революции английская экономика требовала свободного рынка труда и его расширения за счет бродяг и нищих. В этой связи альтернатива 1795 г., касающаяся правового регулирования оплаты труда и предотвращения нищеты, имела судьбоносное значение для всей системы экономических отношений. В 1795 г. смягчается Акт об оседлости, что открывает прямой путь к более свободному перемещению бедняков в поисках работы. Выбор законодателя в этой связи был невелик: либо расширение Закона о ремесленниках 1562–1563 гг. и включение в него пункта о ежегодном установлении минимального размера заработной платы (так называемого Билль Уитбрета), либо расширение Закона о бедных 1601 г. и включение в него условий о доплате до прожиточного минимума всем «работающим беднякам». В пользу последнего варианта свидетельствовал Закон 1722 г., допускавший выдачу пособий беднякам, живущим вне работных домов.

Принципиальное значение имел так называемый Закон Спинхэмленда 1795 г., о котором в экономической литературе высказывалось единодушно отрицательное мнение. 6 мая 1795 г. мировые судьи графства Беркшир, собравшиеся в Спинхэмленде (отсюда название закона) постановили, что в дополнение к заработной плате беднякам следует выдавать денежное пособие в соответствии со специальной шкалой, привязанной к ценам на хлеб. В силу этого устанавливалась доплата к заработной плате в виде пособия всем «трудолюбивым людям и их семьям» с учетом колебаний цен на хлеб за счет средств, собранных путем налогообложения. Отметим, что первоначально выплата такого пособия предполагалась только нетрудоспособным лицам, что было правильно, а с 1796 г. нормы закона распространялись и на работающих по найму. При этом налоговый гнет на все население существенно возрос, а доплаты никогда не успевали за реальным ростом цен на хлеб. Авторы закона исходили из того, что заработная плата многих работников в условиях роста цен на хлеб не позволяет им даже поддерживать физического существования, что было чистой правдой. Таким образом, нуждающимся работникам обеспечивался минимальный доход независимо от размера заработка. Вслед за этим в 1799–1800 гг. принимается антипрофсоюзное законодательство. В итоге уровень заработной платы был понижен даже относительно прожиточного минимума, что стало, по сути, субсидированием работодателей со стороны общества. Г. Спенсер назвал это «эрзац-зарплатой», а в официальных актах фигурировал термин «денежное пособие». Вероятно, по правовой природе это было нечто среднее между компенсацией и социальной выплатой. В итоге «страшное сорокалетие» 1795–1834 гг. ознаменовалось ослаблением материальных стимулов к труду, а провозглашенное «право человека на жизнь» независимо от результатов труда означало право на нищенское существование и порождало массовый пауперизм. Пособие рабочим формировалось в основном за счет уменьшения их законных заработков и в виде налогов перекладывалось на все общество. Все это снижало заработную плату до уровня физического выживания лиц наемного труда. Отсюда невероятный рост производства при полунищем существовании широких масс работников. Это также лишало работников стимулов к труду, т. к. основная масса их получала минимальный заработок с фиксированными доплатами за счет государства. Очевидно, что смешение трудового права и права социального обеспечения дало самый неблагоприятный результат, тогда как для работающих лиц существенно эффективнее были бы законодательные меры по увеличению заработной платы до прожиточного минимума. Это необходимо учесть и в ходе реформирования российского социального законодательства. На примере этого закона видно расхождение между самыми благими побуждениями гуманнейших людей своего времени и губительными последствиями необдуманного социального реформирования³⁵.

³⁵ См.: Гаген В.А. Право бедного на призрение. Т. 1. С. 457–458; Полянъ К. Указ. соч. С. 92–100; Фауль Т. Указ. соч. С. 79–81 и др.

Закон 1801 г. восстановил помощь бедным на дому, позволяя получать им некоторые денежные средства в период болезни или временной нужды. Ряд законов о призрении умалишенных (1828, 1845, 1891 гг.) означал поворот к гуманному обращению с ними, когда по сути тюремный режим в домах для умалишенных заменялся медицинским обслуживанием.

По мнению К. Поляни, все названные законы защитили общество от превращения труда в фактор производства саморегулируемой рыночной экономики, продаваемый за заработную плату. Он писал: «Труд – это лишь другое название для определенной человеческой деятельности, теснейшим образом связанной с самим процессом жизни, которая, в свою очередь, «производится» не для продажи, а имеет совершенно иной смысл: деятельность эту невозможно отделить от остальных проявлений жизни, сдать на хранение или пустить в оборот... Товар под названием «рабочая сила» невозможно передвигать с места на место, использовать, как кому заблагорассудится, или даже просто оставить без употребления, не затронув тем самым конкретную человеческую личность, которая является носителем этого весьма своеобразного товара»³⁶.

В 1834 г. в Англии проводится коренная социальная реформа, следствием которой стала создание специального центрального органа во главе с комиссаром. В 1871 г. этот орган реорганизуется в Ведомство местного управления во главе с президентом на правах министра. Главными фигурами этого управления стали инспектора и чиновники для контроля по сметной части. Закон Спинхэмленда был отменен, а также были сняты значительные ограничения по передвижению безработных и нуждающихся внутри страны. В 1836 г. принимается Закон о приходском обложении, который четко определил источник средств для общественного призрения. Наконец, в 1867 г. основные расходы с приходов были перенесены на более крупные единицы – союзы. В 1905 г. впервые вводится попечение о безработных, которое осуществлялось в пределах имеющихся частных средств и не влекло потери избирательного права.

В начале XX в. в Англии сложилась довольно стройная система помощи бедным, которая находилась первоначально в ведении местных органов власти. С некоторыми изменениями она сохранилась до сегодняшнего дня. Примечательно, что в 1915 г. был впервые введен государственный контроль за размером квартирной платы, который просуществовал до 1957 г. После некоторого перерыва в 1965 г. он был снова восстановлен. В межвоенный период широкое развитие получили благотворительные общественные организации. Особое значение имели доклад лорда У. Бевериджа 1942 г., а затем и программа «Полная занятость в свободном обществе». Он пропагандировал принцип «национального минимального стандарта» материального обеспечения населения как основы всей системы социального обеспечения. Он прямо назвал то, что считал великим социальным злом: нужда, болезни, нищета и невежество. Основой изменений должно было стать сотрудничество индивидуума и государства. За счет последнего предлагалось полностью платить только семейные пособия. В 1944 г. было создано Министерство пенсий и социального страхования, что позволило централизовать управление социальной сферой. В 1945 г. принимается Закон о семейных пособиях, в 1946 г. – Законы о службе национального здравоохранения и о национальном страховании, а в 1948 г. – Закон о национальном вспомоществовании. Согласно последнему из них вспомоществование было изъято из ведения местных властей и передано Национальной комиссии вспомоществования. При этом сохранилась проверка нуждаемости лиц, обратившихся за семейными пособиями, а затем и за пенсиями престарелых. Медицинское обслуживание осуществлялось за счет средств государства, как и выплата пособий на детей. В середине 60-х гг. XX в. размер социальных пособий был существенно повышен. Среднее образование предоставлялось кроме закрытых частных школ также за счет государства, а до конца 60-х гг. школьникам выдавались и бесплатные завтраки. Благотворительность осуществлялась почти исключительно общественными организа-

³⁶ Поляни К. Указ соч. С. 86–87.

циями и частными лицами, а государственное вмешательство сводилось в основном к его правовому стимулированию за счет уменьшения налоговой нагрузки, предоставления льгот и др. В 1975 г. принимается Закон о социальном обеспечении, а в 1977 г. – Закон о национальной службе здравоохранения, который с изменениями действует до настоящего времени. Национальная служба здравоохранения управляется государством и финансируется в основном за счет налоговых поступлений³⁷.

К началу 80-х гг. XX в. в Великобритании сложилась достаточно обширная система государственного вспомоществования, включающая: 1) пособия без взносов, которые формально входили в общую систему социального страхования, 2) дополнительные и 3) вспомогательные социальные пособия. Начнем с категории так называемых пособий без взносов, порядок и размер выплаты которых не зависел от предшествующей трудовой деятельности и не предполагал внесение страховых взносов со стороны работника. К числу таких пособий относились: 1) семейные пособия, выплачиваемые с 1946 г. семьям с двумя и более детьми до достижения ими 16 лет, а для учащихся 19 лет.

Размер пособия не зависел от дохода семьи; 2) пособие на воспитание ребенка, которое выплачивалось лицам, взявшим на воспитание сироту; 3) пособия для нетрудоспособных лиц (инвалидам, больным, нуждающимся в постоянном уходе, пенсионерам по инвалидности, лицам старше 80 лет); 4) пенсии ветеранам войны и семьям граждан, погибших на военной службе или утратившим трудоспособность в период боевых действий, и др. Собственно государственное вспомоществование заключалось в выплате дополнительных пособий лицам, незанятым полное рабочее время, заработок которых не достигал минимума, установленного парламентом. Эти пособия не выплачивались работающим студентам и забастовщикам. С 1966 г. система социального вспомоществования стала называться государственной программой выплаты дополнительных пособий. Две трети ее получателей составляли пенсионеры, т. к. размер пенсий многих из них не доходил до установленного минимума. К числу вспомогательных социальных пособий, выплачиваемых государством и местными органами, относились пособия и социальные услуги для малообеспеченных семей: по финансированию квартплаты; бесплатное молоко и витамины для беременных женщин и детей дошкольного возраста; бесплатное школьное питание, бесплатные медицинские услуги³⁸. Эти дополнительные семейные пособия выплачиваются с учетом материального положения семей в равной сумме на каждого ребенка до достижения им возраста 19 лет.

Германия. Первые попытки организации публичного призрения бедных предпринимались еще в XV–XVI вв., причем преимущественно на уровне городов. Так, особые комиссии, которым вменялось вести списки бедных, были созданы в 1437 г. во Франкфурте, в 1522 г. в Нюрнберге, в 1533 г. в Вюрцбурге и др. В них были установлены специальные должности попечителей о бедных, однако конкретных результатов данные мероприятия не принесли. Это сопровождалось многочисленными запретами нищенства, в 1497 г. на конгрессе в Линдау нищенство официально разрешалось только старикам и калекам. Центральная власть в попечении над бедными вмешивалась только эпизодически с учетом того, что она была достаточно слаба, да и сама Германия была раздроблена на множество государств. Так,

Имперский полицейский устав 1530. г. обязывал каждый город и общину самим содержать своих бедных, что было продублировано и в последующих редакциях данного Устава. Но это осталось скорее платоническим пожеланием.

Первой стала на путь организации общественного призрения Пруссия, где Указом 1684 г. забота о бедных возлагалась на общину, а на первый план выдвигалось разделение нуждаю-

³⁷ См.: Каленский В. Г. Социальное законодательство Англии. М., 1969. С. 191–220; Трудовое и социальное право зарубежных стран: основные институты/Под ред. Э.Б. Френкель. М., 2002. С. 486–487; 494–495.

³⁸ См.: Социальная политика современного буржуазного государства / Под ред. О.Б. Осолковой. М., 1980. С. 131–148.

щихся на способных к труду и нетрудоспособных бедных. Для первых предполагалось предоставление работы, а помощь нетрудоспособным бедным для общины становилась обязательной (указы 1701 и 1708 гг.). В 1758 г. учреждаются специальные кассы для бедных, а нищие иностранцы должны изгоняться из Пруссии. Попытка создать общегосударственную систему призрения была предпринята в 1748 г., но относительный ее успех связан с принятием Прусского общего земского права 1794 г. В нем впервые провозглашается принцип обязанности государства заботиться о всех бедных и нуждающихся. Если подданные не могли добыть средства к существованию самостоятельно, получить его от членов семьи или других частных лиц, то такие средства должны были доставляться за счет государства. Впрочем, государство только взяло на себя роль контролера за деятельностью сельских и городских общин по призрению бедных. Место призрения было связано с местом оседлости нуждающегося, но постепенно акцент был перенесен на уплату общинных сборов даже без формального членства в общине (на основании рождения или длительного проживания). В начале XIX в. в Германии уже признавалась свобода оседлости и не чинилось особых препятствий в перемещении безработных в поисках работы. Это легло в основу прусского Закона о призрении бедных 1842 г., который стал прообразом для будущего общеимперского законодательства.

Местные системы призрения отличались некоторым разнообразием. Особую известность получила так называемая Эльберфельдская система, названная так в честь небольшого города Эльберфельда. Она начала формироваться с 1800 г., а окончательно сложилась к 1852 г. Было создано городское управление о бедных, а первичную единицу составил местный комитет. На каждого члена комитета приходилось не более четырех бедных, что позволяло придать общественному призрению строго индивидуальный характер. Для нуждающихся рабочих были предусмотрены «станции призрения», где предоставлялись питание и кров. С некоторыми оговорками эффективность такой системы признавалась многими исследователями³⁹.

Наконец, в 1870 г. принимается общегерманский закон о местном призрении, который действовал вплоть до Первой мировой войны. Это был своеобразный Кодекс обязательного призрения бедных на всей территории Германской империи (кроме Баварии, Эльзас-Лотарингии и о. Гельголанд). Помимо общего имперского и местных органов призрения (местных союзов) было учреждено промежуточное звено в лице земских союзов призрения бедных. В законе были четко оговорены основания приобретения права и места осуществления призрения, порядок разрешения коллизий имперского и земельного законодательства, порядок получения и расходования средств в пользу бедных. Но германские подданные в случае нужды получали публичное призрение в любом случае. Местом призрения считалось место впадения в нужду, но при этом на данной территории надо было проживать не менее двух лет, а затем этот срок был уменьшен до года. Возраст призываемых первоначально был установлен с 24 лет, а затем был снижен до 18 лет. Период безвозмездного призрения для трудоспособных бедных равнялся 13 неделям и был увеличен впоследствии до 26 недель. Нетрудоспособные бедные содержались безвозмездно пожизненно за счет средств местных бюджетов. В юридической литературе германское законодательство о призрении бедных традиционно оценивалось достаточно высоко, хотя отмечалась некоторая его пробельность и казуистичность, порождающая бюрократическую волокиту и обширную переписку между земскими органами, а также неполный охват всех земель империи⁴⁰.

В годы Первой мировой войны государственное призрение в Германии было централизовано и свелось в основном к натуральному снабжению нуждающихся в рамках политики своеобразного «военного коммунизма». Отметим, что этот термин был впервые употреблен в

³⁹ См.: *Ашротт П.Ф., Мюнстерберг Э.* Призрение бедных. СПб., 1902. С. 22–27; *Дерюжинский В.Ф.* Заметки об общественном призрении. М., 1897. С. 21–33; *Дурденевский В.Н.* Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929. С. 113.

⁴⁰ См.: *Гаген В.А.* Право бедного на призрение. Т. 1. С. 26—187.

литературе в отношении воюющей Германии. Постановление имперского управления по мобилизации народного хозяйства 1918 г. предусматривало помощь безработным лицам с 16 лет наполовину из общественного бюджета, а другая половина делилась между средствами областей и общин соответственно 1/3 и 1/6. Организационная работа возлагалась на общину. Это постановление должно было действовать один год с последующей заменой страхования безработицы. Реально оно действовало до конца 1923 г. В. Каскель отмечал аналогичность этой помощи призрению бедных, в котором выплата зависит исключительно от потребности отдельного лица и производится из публичных средств⁴¹.

Экономический кризис и социальная незащищенность значительной части населения наравне с другими факторами привели к возникновению фашистской и национал-социалистической диктатуры как попытки разрешения социального вопроса и противоречий между трудом и капиталом. В основе фашистской альтернативы лежала попытка формирования «корпоративного капитализма», когда рабочие и работодатели принудительно объединялись государственными и партийными структурами. Первой на этот путь вступила *Италия*⁴², где Конференция промышленников и фашистские профсоюзы заключили договор, по которому последние стали монопольными представителями трудящихся (так называемый Пакт дворца Вид они от 2 октября 1925 г.). Ниже мы остановимся на опыте Италии, который стал своеобразным примером для подражания для германских национал-социалистов. Национальная конфедерация профсоюзных корпораций Законом о правовой организации коллективных трудовых отношений от 3 апреля 1926 г. фактически включалась в государственную систему управления. Впоследствии коллективным договорам была придана сила закона, а за их нарушение предусматривалось уголовное наказание. Весной 1927 г. Большой фашистский совет принял так называемую Хартию труда, в основе которой лежала идея сотрудничества классов «во имя общих национальных интересов»⁴³. Рабочие объединялись с предпринимателями в рамках фашистских корпораций, создаваемых по отдельным отраслям производства и сферам экономики. Корпорации получили право «в интересах нации» вмешиваться в хозяйственную жизнь, регулировать частную инициативу и трудовые отношения. Хартия декларировала право на материальную компенсацию в случае увольнения не по вине рабочего и другие социальные гарантии⁴⁴.

После первых крупных банкротств в годы кризиса 1929–1933 гг. появилась идея создания Института движимого имущества (ИМИ). В 1933 г. создается Институт промышленной реконструкции (ИРИ), который через ИМИ получал контрольные пакеты акций банкротов и вновь «запускал» производство, обеспечивая эффективную занятость. В 1933–1934 гг. создаются государственные институты социального обеспечения и социального страхования. Основными из них являлись Национальный институт социального страхования (ИНПС), Национальный институт медицинской помощи (ИНАМ) и Национальный институт страхования от несчастных случаев (ИНАИЛ). Они стали составными частями гигантского перераспределительного механизма, в котором, если присоединить средства государственных банков, размещалось более 50 % вкладов. Расходование средств этих организаций было связано также с общественными работами и мелиорацией сельского хозяйства. Но если данные траты хотя бы способствовали борьбе с безработицей, то финансирование ИНАИЛ войны в Эфиопии никак

⁴¹ См.: Каскель В. Новое трудовое право. М., 1925. С. 151–198.

⁴² См. Б.К. (так в оригинале. – Прим. ред.) Чрезвычайный закон о надзоре за деятельностью профсоюзов в Италии// Вопросы труда. 1924. № 5–6. С. 135–136; Сабо Ю. Итальянские и фашистские профсоюзы в теории и действительности// Там же. 1924. № 1. С. 77–81.

⁴³ См.: Александров Б. Фашистское законодательство о профессиональных союзах// Вопросы труда. 1927. № 1. С. 101–106, № 2. С. 96–101; Герман Л. Фашистская Хартия труда// Там же. 1927. № 6. С. 71–83; Кац Б. Итальянские профсоюзы и фашистская реформа Конституции // Там же. 1928. № 2. С. 95–99, № 3. С. 80–86.

⁴⁴ См.: Белоусов Л.С. Муссолини: диктатура и демагогия. М., 1993. С. 155 и др.

не связано с социальной сферой⁴⁵. В середине 30-х гг. прошлого века в фашистских профсоюзах состояло около 4 млн человек, половина из которых числилась в организации под названием «После работы», которая выполняла функции социальной поддержки своих членов. Она представляла многочисленные льготы и скидки при покупке ширпотреба, оказывала материальную помощь неимущим, давала ссуду под льготный процент, но это было скорее перераспределение среди работников средств, преимущественно полученных от членских взносов⁴⁶.

Вернемся к опыту *Германии* после прихода к власти национал-социалистов в 1933 г. В соответствии с Законом от 19 мая 1933 г. регулирование отношений между работниками и работодателями было возложено на «уполномоченных по труду» – по одному на каждый производственный район, что составляло 12 уполномоченных для всей Германии. Практически это были отчасти чиновники, отчасти юристы, представлявшие интересы предпринимателей⁴⁷. Закон об организации национального труда от 20 января 1934 г., известный как Рабочая хартия, поставил работников в полную зависимость от работодателей, но при сохранении прав государства неограниченно вмешиваться в эти отношения. Закон определял, что «глава предприятия принимает решения в отношении служащих и рабочих по всем вопросам, касающимся предприятий», в том числе относительно социальной поддержки. Он нес ответственность перед государством за благосостояние своих работников. Закон предусматривал, что служащие и рабочие должны платить работодателю верностью. Профсоюзы, коллективные договоры и право на забастовку отменялись.

Согласно Закону от 24 декабря 1934 г. учреждался Германский рабочий фронт (ГРФ), который теоретически заменял профсоюзы, но не являлся представительным органом рабочих. Он был построен по корпоративному принципу и включал не только рабочих, но и предпринимателей. Максимальное число его членов доходило до 25 млн⁴⁸. ГРФ были переданы все средства, места отдыха и другая собственность всех бывших профсоюзных объединений. С мая 1935 г. резко ограничивалось право перехода с одной работы на другую, а с июня того же года ведомство по учету занятости получило право на принудительное перераспределение трудовых ресурсов. С целью прикрепления к рабочему месту еще в феврале 1935 г. вводились «трудовые книжки». С июня 1938 г. декретируется обязательная трудовая повинность по государственному распределению, за уклонение от которой предусматривались штраф и тюремное заключение. В то же время у отбывающего повинность появилась гарантия сохранения работы, и его можно было уволить только с согласия правительственного ведомства по учету занятости. Наконец, в феврале 1939 г. в Германии вводится всеобщая трудовая повинность⁴⁹.

Вопросами социальной поддержки малоимущих занималась организация «Сила через радость» (аналог итальянской «После работы»). Она охватывала ежегодно до 7 млн человек. Бюджет в организации формировался за счет отчисления 10 % всех взносов, выплачиваемых в Рабочий фронт. Возникает правомерный вопрос: почему немецкие рабочие, низведенные до уровня промышленных крепостных, получавшие зарплату на уровне прожиточного минимума, тем не менее, поддерживали нацизм? Определенную роль сыграла идеологическая обработка. Но главной причиной примирения рабочего класса с его положением являлось наличие у него работы и гарантии, что он ее не потеряет. Социально-обеспечительный мотив при этом являлся одним из главных. Вспоминая времена Веймарской республики, где было 6 млн безработных, рабочие напрямую ассоциировали политическую свободу со «свободой голодать».

⁴⁵ См.: Простаков И.В. К истории корпоративной организации капиталистической экономики: пример Италии // Истоки. Вып. 2. М., 1990. С. 135–144.

⁴⁶ См. о социально-трудовой политике фашистской Италии: Лопухов Б.Р. Фашизм и рабочее движение в Италии. М., 1968.

⁴⁷ См.: Ширер У. Взлет и падение третьего рейха. В 2 т. Т. 1. М., 1991. С. 303–309.

⁴⁸ См.: Буллок А. Гитлер и Сталин: Жизнь и власть: Сравнительное жизнеописание. В 2 т. Т. 1. Смоленск, 1994. С. 504 и др.

⁴⁹ См. подробнее: Киселев И.Я. Из истории права XX века: трудовое право в фашистской Италии и нацистской Германии // Вестник Международного университета. 2001. Вып. 5. С. 108–164.

А. Гитлер прекрасно понимал важность борьбы с безработицей и социальной защищенности работников. Ему принадлежит фраза: «Если строительство автобана потребует вдвое меньше труда, я просто удвою его протяженность»⁵⁰. В этой связи свертывание демократии и даже упразднение профсоюзов окупались занятостью полную рабочую неделю⁵¹.

После завершения Второй мировой войны Западная Германия приступила сначала к восстановлению разрушенного хозяйства, а затем к построению «государства всеобщего благоденствия» в его социал-демократической интерпретации. В 1969 г. Правительство ФРГ приняло решение о создании Социального кодекса, основной задачей которого должно было являться объединение на основе общих принципов в одном кодифицированном нормативном правовом акте действующего социального законодательства⁵². Это решение было реализовано в много-томном Социальном кодексе, каждый том которого посвящался отдельным видам социального обеспечения и страхования. Например, том V 1988 г. Социального кодекса регулирует страхование по болезни, том VI 1989 г. – пенсионное страхование по старости.

Государственное социальное обеспечение в Германии является одним из самых развитых и эффективных в мире. Так, семейные пособия малоимущим семьям выплачиваются до достижения ребенком возраста 27 лет. Наравне с Нидерландами это самый большой возраст для подобных пособий.

Франция. Во Франции король Людовик Святой ординалом 1230 г. предписал арестовывать и ссылать всех празднующихся. В то же время в 1254 г. каждая община обязывалась вести свои списки бедных и призывать их под контролем королевских комиссаров. Почти одновременно Людовиком Святым было учреждено убежище для слепых, которое просуществовало до начала XX в. В 1251 г. вводится система наказаний за прошение милостыни от 4 дней тюрьмы за первый случай до клеймения раскаленным железом за третий. Запрет нищенства впоследствии повторялся неоднократно, но его эффективность была крайне невелика. Между тем, нищие постепенно становились угрозой общественной безопасности. В. Гюго в романе «Собор Парижской богоматери» не очень сильно преувеличивал засилье парижского «дна», в котором сложилась своеобразная иерархия нищих во главе со своим «королем». Франциск I в 1516 г. пытался упорядочить дело призрения бедных, но безуспешно. В 1535 г. этот король предписал взимать в пользу нуждающихся Парижа специальный налог, а в следующем году на приходы возлагалась обязанность содержать неспособных к труду бедняков. Наконец, в 1543 г. парижский парламент своим решением открыл переход от добровольного призрения к обязательному и от последнего к налогу в пользу бедных. Муленский эдикт 1556 г. уже прямо возлагал на города и местечки обязанность содержать бедных, что было подтверждено королевским ординалом 1586 г., но они так и остались «мертвой буквой».

В этот же период госпитали для больных и увечных начали впервые передаваться от церкви на попечение общины. В 1612 г. при Марии Медичи создаются особые учреждения, ставшие прообразом будущих «депо», где мужчины должны были молотить хлеб на ручных мельницах, а женщины и дети – прясть шерсть и заниматься другими легкими работами за кров и пропитание. В 1656 г. в Париже учреждается Главный госпиталь, который стал выполнять комплексные функции богадельни, приюта, собственно госпиталя, а отчасти и рабочего дома. Он был рассчитан на 6 тыс. человек, а подобные учреждения должны были создаваться и в других крупных городах⁵³. Впрочем, их число было крайне мало, а смешанный состав из трудоспособных нищих, стариков, больных и детей не позволил организовать их правильную работу. К тому же для помещения в них требовался ценз оседлости от 5 до 10 лет.

⁵⁰ Цит. по: Буллока А. Указ. соч. С. 399.

⁵¹ См.: Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права. Т. 1. М., 2003. С. 262–267.

⁵² См.: Социальное обеспечение в развитых капиталистических странах. М., 1980. С. 105–108 и др.

⁵³ См.: Дерюжинский В.Ф. Заметки об общественном призрении. М., 1897. С. 17–19.

Бессилие короны в борьбе с нищими приводило к достаточно экзотическим мероприятиям. Например, в 1719 г. 500 нищих выслали в колонию в Северную Америку. В 1777 г. вышел ордонанс, согласно которому все мужчины в возрасте с 16 до 60 лет, не имевшие каких-либо занятий и средств к существованию, высылались из Парижа и определялись на каторжные работы и галеры⁵⁴. В 1767 г. образуется новый «депо» для призрения нищих.

Великая Французская революция 1789 г. внесла новые начала в общественное призрение. Уже на заседании национального собрания 17 июня 1789 г. первой своей задачей оно объявило устранение бедственного положения страны и облегчение материальной нужды населения. Декретом от 20 апреля 1790 г. предписывалось выдавать пособия бедным за счет средств бюджета. С начала того же года начал действовать Комитет о нищенстве, разработавший ряд законопроектов, направленных против нищеты. Статья 2 Декларации прав Человека и Гражданина 1789 г. гласит: «Цель любого политического объединения состоит в соблюдении и защите естественных и неотъемлемых прав человека. Свобода, собственность, социальное обеспечение, свобода слова и политической оппозиции – составляют данные права». Конституции 1793 г. определяла: «Общество должно содержать неимущих граждан либо предоставлением работы, либо материальной помощью тем, кто нетрудоспособен» (ст. 21). В статье 1 Конституции Франции проводилась мысль о том, что должно быть создано одно общее учреждение по социальному обеспечению, деятельность которого была бы централизована и охватывала всю страну. В 1794 г. был принят закон об организации публичного призрения, где провозглашалось право бедного на необходимую помощь со стороны государства в случае нуждаемости. Впрочем, он действовал недолго, и уже декретами 1795 и 1796 гг. приоритет отдавался частной благотворительности, а государственное вмешательство должно было осуществляться только в виде примера.

Франция стала пионером в принятии закона о пенсионировании лиц, прекративших служебную деятельность (1790 г.). Первоначально это касалось узкого круга работников государственной администрации и военных, получавших пособие по старости (с 60 лет) или по инвалидности за счет средств бюджета. В 1803 г. Наполеон подтвердил этот закон, а затем создал в Париже Дом инвалидов, где император и был впоследствии похоронен. Французское законодательство отличалось относительной разрозненностью и множественностью актов, регламентирующих призрение отдельных категорий нуждающихся. В 1793 г. принимается первый закон о призрении детей, согласно которому при незначительном заработке родителей им доплачивались субсидии. Он касался также вопросов поддержки вдов и стариков. В 1811 г. принимается закон об устройстве беспризорных детей, надзор за которыми после реставрации монархии в 1817 г. был передан департаментам. Старый наполеоновский закон подтвердил племянник первого императора Наполеон III в 1869 г. В 1808 г. были возрождены «депо», которые получили презрительное название «склады для нищих». Вскоре от них отказались, и органы публичного призрения сосредоточились на его открытых формах, прежде всего на дому, по месту жительства. Для нищих-рецидивистов осталось уголовное наказание в виде лишения свободы.

Революция 1848 г. сначала восстановила право на публичное призрение, а затем оно было отменено. Рабочие получили возможность создавать системы добровольного социального страхования, а закон 1869 г. определил круг клиентов публичного призрения, возложив обязанность его осуществления на департаменты. Этот закон касался прежде всего содержания умалишенных и подкидышей. В 1886 г. в структуре Министерства внутренних дел образуется дирекция социальной гигиены и публичного обеспечения, имевшая на местах сеть инспекторов. Она осуществляла общий надзор за общественной благотворительностью и непосредственно управляла богадельнями и домами для нищих. Но основная нагрузка была возложена на муниципальные учреждения общин.

⁵⁴ См.: Оленов М. Борьба за рабочий день и революция. Л., 1926. С. 7.

Наконец, в 1893 г. законодательно вводится оказание бесплатной медицинской помощи всем нуждающимся в ней. Плата за ее оказание должна была осуществляться из средств муниципальных советов коммун⁵⁵. Важное значение имел закон 14 июля 1905 г. о призрении престарелых, немощных и неизлечимо больных, не имевших средств к существованию, который, по сути, завершил формирование системы социальной поддержки данной категории лиц.

Для предоставления бесплатных услуг по призрению клиент должен иметь французскую национальность, возраст свыше 70 лет, отсутствие средств к существованию и быть неспособным заработать их своим трудом. Неизлечимая болезнь или немощь должны были подтверждаться медицинским заключением. Расходы делили между собой государство, департамент и община. Допускалось получение пенсий на дому, если в данной местности отсутствовала богадельня или нуждающийся помещался в частное учреждение. Этот закон ввел достаточно противоречивую конструкцию, когда помощь таким лицам гарантировалась, а государство брало обязанность ее осуществить. Между тем, нуждающийся не имел права на оказание такой помощи, но у него были «основания» для ее получения. Даже этот прогрессивный закон, скорее по идеологическим мотивам, не содержал конструкции права бедного на призрение⁵⁶. Отметим, что в соседней Бельгии в 1901 г. для аналогичной цели был создан особый фонд, взносы в который перечисляли и государство, и отдельные провинции.

После Первой мировой войны законы 1919 и 1924 гг. предполагали государственные пенсии ветеранам боевых действий и госслужащим. Ухудшение демографической ситуации в ходе войны повлияло на принятие закона 1917 г. о помощи многодетным семьям, имеющим более четырех детей (трех – для вдовцов и двух – для вдов). Закон 1919 г. ввел два вида публичного призрения детей: под покровительством публичной власти в приютах и под опекой публичной власти для «трудных» подростков, которые помещались в публичные убежища за совершение правонарушений. В межвоенный период во Франции сложилась достаточно стройная система обеспечения средств к существованию в случае нужды путем государственной помощи на началах благотворительности. После завершения Второй мировой войны и в условиях активизации левых сил прошла социальная реформа 1945–1946 гг. Термин «Социальное обеспечение» был закреплен в Конституции Французской Республики 1946 г. (ст. 22): «Каждый имеет право на социальное обеспечение; реализацию своих экономических, социальных и культурных прав в целях свободного развития личности...». По закону 1946 г. семейные пособия были существенно увеличены и включали несколько категорий: по материнству; семьям с одним кормильцем и др. В 1967 г. создается Национальная касса по выплате семейных пособий. Вводились новые пособия на сирот, инвалидов, несовершеннолетних. Наряду с социальным страхованием государственное вспомоществование играло важную роль в осуществлении распространенной в 60-е гг. XX в. концепции «государства всеобщего благоденствия». Это сочеталось с бесплатной для бедных медициной, при господстве страховой медицины, с бесплатным средним и в значительной части высшим образованием. Пособие по беременности и родам уже с 1971 г. составляло 90 % дневной базовой заработной платы. Размер пособия семьям с одним кормильцем доходил до 50 % базовой ставки.

Ордонанс 1967 г. ввел систему государственного вспомоществования безработным, лишенным средств к существованию либо имеющим незначительный доход. Критерий «незначительности» определялся на уровне префектуры. Нуждаемость подлежала доказыванию, но пособие не ограничивалось сроками выплаты. При этом оно снижалось на 10 % каждый год при нетрудоустройстве⁵⁷. Принципиальный характер имел закон от 1 января 1988 г. о мини-

⁵⁵ См.: Гаген В. А. Право бедного на призрение. С. 188–396; Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пг., 1917. С. 406–407; Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.-Л., 1929. С. 115–118.

⁵⁶ См.: Гаген В.А. Французский закон 14 июля 1905 г. об обязательном призрении престарелых, немощных и неизлечимо больных. СПб., 1906; Тигранов Г.Ф. Французский законопроект о призрении стариков, калек и неизлечимых. СПб., 1904.

⁵⁷ См.: Доморацкая Э.И. Социальное законодательство Франции. М., 1975. С. 144–169.

мальных доходах, о борьбе с нищетой и о социальных и профессиональных льготах. Согласно ему отдельным видом социальной помощи выступает минимальный социальный доход (RMI) – общественная программа поддержки социально незащищенного населения. Она предоставляется каждому, кто не может обеспечить себе доход на уровне прожиточного минимума. В настоящее время этот вид социальной помощи получают 2 млн человек, если считать супругов и детей. Пособие было предназначено для содействия в поисках работы по специальности или возвращению к ней, что придает ему новаторский социальный характер. Получателями такого пособия могут стать не только французы, но и длительно живущие во Франции иностранцы, способные подтвердить этот факт. Пособие выплачивается лицам, достигшим 25 лет, или моложе, если на их попечении находится, по крайней мере, один ребенок. Обязательное условие получения пособия – соответствие определенным требованиям, предъявляемым к соискателю. Прежде всего это готовность участвовать в мероприятиях по социальной реабилитации и адаптации, курсах по профессиональной и образовательной переподготовке и т. д. Как правило, основной круг получателей социальной помощи – семьи с незначительным доходом, больные и престарелые лица, не достигшие пенсионного возраста, беженцы и др. Обычный срок предоставления социальной помощи – три месяца, которые могут быть продлены в случае необходимости до года. Размер ежемесячных необлагаемых налогом денежных выплат дифференцирован в зависимости от числа членов семьи – от 398 евро на одного человека до 994 евро на семью из двух родителей с тремя детьми. За исключением ограниченного числа пособий, расходы на социальную помощь финансируются государством и распределяются через кассы семейных пособий. Однако часть финансовых обязательств находится в ведении муниципалитетов: это касается вопросов предоставления и распределения социальной помощи.

В настоящее время Франция обладает одной из наиболее развитых систем публичного призрения бедных и пособий нуждающимся. По

доле социальных затрат на душу населения в Евросоюзе она отстает только от Нидерландов, Бельгии и Дании. В конце 90-х гг. прошлого века уже около трех четвертей французских семей пользовались помощью государства, а система семейных пособий отличается большим разнообразием (28 видов) и разветвленностью. Около 15 % социальных выплат имеют нестраховой характер, причем около 6 % приходится на семейные пособия. Их целью являются материальная поддержка семьи и достойное воспитание детей через уменьшение бремени семейных расходов и снижение социального неравенства. Отметим, что бюджет национальной кассы семейных пособий превышает расходы на оборону страны⁵⁸. Семейная политика заключается в том, чтобы помочь родителям успешно сочетать воспитание детей и работу. Поэтому значительные суммы, предоставляемые в качестве социальных пособий на малолетних детей, предназначены для того, чтобы либо уменьшить расходы семьи на няню, либо дать родителям возможность самим обеспечить присмотр за детьми.

Выплата пособий родителям на воспитание детей вне зависимости от наличия у них собственных средств назначается, если один из родителей, имеющий стаж работы не менее двух лет, решает прервать работу для воспитания детей в возрасте до трех лет. На помощь семье для няни по уходу за детьми также выделяется помощь (до исполнения ребенку шести лет). Существуют также ежемесячные выплаты в качестве пособия на ребенка дошкольного возраста для категории малоимущих. Существуют и другие специфические виды помощи. Например, пособие к началу учебного года, выплачиваемое семьям с низким доходом, и семейная надбавка, выплачиваемая многодетным семьям с детьми старше трех лет. Выплачивается также поощрительное пособие для женщин, желающих вернуться на работу. Оно также выплачивается не имеющим дохода женщинам, ищущим работу, в том числе получающим минималь-

⁵⁸ См.: Роик В.Д., Степанов Б.Г., Эченикэ Е.В. Зарубежный опыт организации и модернизации пенсионных систем: уроки для России. М., 2007. С. 221–222 и др.

ные социальные пособия (пособие на трудоустройство, надбавка одинокому родителю, пособие вдовам), а также женщинам, получающим специальное пособие солидарности или пособие на трудоустройство. Кроме того, в случае возобновления работы временно сохраняется пособие по уходу за ребенком. Этот порядок предусматривает получение совокупно как пособия, так и дохода от трудовой деятельности в течение двух месяцев при возрасте ребенка от 18 до 30 месяцев и призван облегчить возвращение женщины на работу, сокращая время ее отсутствия на рынке труда.

Важную роль имел закон 1948 г., связавший получение квартирных пособий с размером квартплаты, заработной платы и числом комнат на одного члена семьи. В настоящее время во Франции существуют законы, регулирующие рынок социального жилья, которое предоставляется на льготных условиях отдельным категориям граждан. Особое внимание уделяется предоставлению жилья и льгот при его приобретении молодым семьям, родителям-одиночкам и холостякам, а также обеспечению жильем престарелых и инвалидов. Социальное жилье во Франции предоставляется в форме аренды. Во Франции 45 % таких квартиросъемщиков получают жилищные пособия. Семьям с низкими доходами выдаются субсидии на оплату арендуемого жилья. Во Франции существует закон, принятый в 1990 г., по которому ни один квартиросъемщик не может быть выселен, не получив финансовой помощи для погашения своей задолженности по квартплате. Суды, рассматривающие такие дела, могут продлевать сроки выселения до трех лет, если квартиросъемщик не может переселиться в приемлемое по цене и качеству жилье. Следует отметить, что во Франции на приобретение жилья и его бесплатное (льготное) содержание ежегодно выделяется 1,9 % ВВП. По действующему законодательству в каждой комплексной застройке должно выделяться, как минимум, 20 % под социальное жилье. Согласно новому законопроекту⁵⁹ с конца 2008 г. наиболее нуждающиеся категории – собственно бездомные, а также низкооплачиваемые работники и матери-одиночки – смогут добиваться предоставления жилья через суд. С начала 2012 г. такое же право получают те, кто живут в ветхом и непригодном жилье. Благодаря такой законодательной инициативе право на жилье во Франции окажется на одном уровне с правами на другие формы государственного социального обеспечения, такие как образование и здравоохранение. Аналогичное право в мире предусмотрено пока только в Шотландии, где в 2003 г. был принят Акт о бездомных. Однако из проекта закона остается неясным, в каких именно судах можно будет требовать предоставления жилья и кто конкретно в конечном счете будет обязан обеспечивать им нуждающихся⁶⁰.

Понятно, что социальное жилье – это далеко не дворцы и в своей основе составляют общественные строения, незатейливо называемые «дома с умеренной платой за жилье», в которых селились рабочие и выходцы из других стран, в которых ощущалась острая необходимость во время бурного экономического развития в 50–70-х гг. прошлого столетия. В 80-х гг. XX в. потребность в дешевом труде стала снижаться, а затем совсем отпала, и люди оказались фактически на улице. А еще через 15–20 лет подросли их никому ненужные дети. Таким образом, новые и новые волны молодых искателей лучшей жизни продолжают захлестывать страну. Так образуются безликие социальные кварталы с их обитателями, лишенными корней, традиций, образования и, как следствие, будущего, которые превратились в очаги социальной напряженности. События осени 2005 г., когда Париж фактически оказался на осадном положении стараниями молодых поджигателей из социальных пригородов, заставили общественность ЕС задуматься: ведь неизвестно, какие еще сюрпризы принесут социальные кварталы больших городов. Никаких конкретных широкомасштабных мер пока еще не было предпринято, но, по

⁵⁹ *Projet de la loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.*

⁶⁰ См.: *Лукьянова Т.К.* Система социальной защиты во Франции // *Социальное обеспечение.* 2005. № 1. С. 22–24; *Роговина О.М.* Труд и социальное развитие Франции в канун 21 века // *Труд за рубежом.* 2001. № 3. С. 52–69.

крайней мере, появилось понимание того, что к социальным вопросам необходимо подходить комплексно: само по себе предоставление крыши над головой, увы, еще ничего не решает.

Реформы социальной сферы 1993 и 2003 гг. были направлены на снижение государственных расходов, частичную приватизацию социальной сферы, реорганизацию социального обеспечения на страховых началах. Но вышеперечисленные проблемы сложно решить только при помощи очередной реформы системы социального обеспечения. Возможно, встанет вопрос о корректировке имеющейся модели социальной интеграции. Во Франции обосновалось до 80 % всех выходцев из Алжира и Марокко, ныне живущих в Европе. При этом постоянную работу имеют лишь немногим более 40 % всех выходцев из стран Магриба, Центральной Африки и Ближнего Востока, но на их долю приходится более трети фиксируемых в стране правонарушений. Возникает вопрос о том, могут ли иммигранты претендовать на равное с коренными жителями страны социальное обеспечение, образование, получение жилья и участие в общественной жизни. Международное право дает положительный ответ, а принятая 1 мая 2006 г. Директива Европейского союза о свободе перемещения призвана снять при соблюдении некоторых условий все еще оставшиеся ограничения на социальное обеспечение иммигрантов. Для сравнения отметим, что продуманная политика иммиграции и интеграции может быть экономически благоприятной для системы права социального обеспечения. Например, на территории США и Канады средний иммигрант получает меньше социальных выплат и платит больше налогов и взносов, чем представители коренного населения⁶¹. Большинство населения развитых стран считает, что социальное обеспечение должно распространяться на всех законно проживающих на их территории независимо от их срока пребывания, гражданства и размера экономических затрат.

Между тем, есть и другая точка зрения, не совсем политкорректная, но не имеющая отношения к национализму и расизму. Согласно ей все названные права проистекают не из самой человеческой природы, а из гражданского статуса человека. Напомним, что известные отечественные юристы С.С. Алексеев и М.В. Баглай также предлагали отнести социальные права к правам граждан конкретного государства, а не к естественным правам. И это не противоречит идеям свободы, столь укорененным во Франции. Не случайно словом «общество» (*societe*) во французском языке обозначается любое добровольное объединение, включая даже фирмы и компании. Общество – это совокупность граждан, имеющих обязательства друг перед другом, социальный организм, в котором права неразрывно связаны с обязанностями и немыслимы без последних. До сих пор Франция шла по иному пути. Иммигрантам предоставляется практически бесплатное жилье, выделяемое из расчета 12 кв. м на человека, включая детей. Помимо этого выплачивается минимальное пособие, RMI, которое получают даже те, кто нигде и никогда не работал. Это 390 евро в месяц. Пособие на ребенка – 160 евро в месяц. В Правительстве за соблюдение этих норм отвечает специальный член кабинета – министр по делам равноправия и социальной солидарности. Поэтому очевидно, что главная причина недовольства иммигрантских сообществ является не отсутствие равенства, а в значительной части элементарной зависть к коренным жителям, имеющим более высокий статус. Дело в том, что сложились уже целые династии живущих исключительно на пособия бывших иммигрантов и их потомков, которые не только никогда не работали, но и, вероятно, не пытались искать работу. Низкий образовательный уровень, неумение, а иногда и нежелание адаптироваться к французским реалиям ограничивают их социальную мобильность и затрудняют возможность служебного роста. Низкооплачиваемая и малоквалифицированная работа в большинстве своем этих лиц уже не устраивает. Большие семейные пособия, пособия на жилье, а также бесплатные медицинские и образовательные услуги и в этом случае позволяют сносно, а по российским меркам вполне неплохо, жить. Это тот случай, когда трудовая помощь, о которой речь

⁶¹ См.: Цапенко И.П. Иммиграция в современном мире // Труд за рубежом. 2006. № 2. С. 60.

пойдет в следующем разделе, была бы более эффективной. Однако радикальному отказу от сложившейся модели социального обеспечения препятствует политическая система, сложившаяся в Европе, и в частности во Франции. Кроме того, французы испытывают своеобразное чувство исторической вины перед выходцами из бывших французских колоний. Здоровым силам общества становится все труднее противостоять требованиям меньшинства и не быть отнесенным к националистам. Очевидно, что в данном случае необходим поиск общественного консенсуса, когда не только не нарушаются права меньшинства, но и хотя бы уважаются права большинства. Реформирование всей социальной сферы является важнейшей задачей в современной Франции. Решением этой задачи придется заняться новому президенту Н. Саркози и его команде.

1.3. Государственное обеспечение бедных в США: от индивидуализма к солидарности

История публичного призрения и благотворительности, как и всего права социального обеспечения, в США развивалась весьма своеобразно. Длительное время сам переезд в Америку, где были обширные земельные пространства и возможность для проявления предприимчивости, был своеобразной реализацией права на социальную защиту. Но крайний либерализм и отрицание государственного вмешательства придали исследуемым процессам черты неповторимости. На уровне как обыденного сознания населения, так и профессионального сознания юристов закрепились доктрина «крайнего индивидуализма», согласно которой каждый белый мужчина отвечал за себя и свою семью. Так, в штате Нью-Йорк предприниматели получали плату с каждого бедного, которому оказывали помощь в трудоустройстве, а средства, затраченные на благотворительность, освобождались от обложения налогами. Определенная организация этому процессу была придана с созданием Бюро труда в Массачусетсе в 1869 г., а в 1884 г. аналогичный орган был создан и в других штатах США. Организатором и их первым главой стал К. Райт⁶². Для помощи нуждающимся практиковалось создание «лесных дворов» по типу основанного в Бостоне в 1876 г. двора-приюта для бедных. Ночлежки с приютами также имели достаточное распространение, но пропитание и размещение в них предполагало обязательную работу. Нью-Йоркское общество помощи бедным занималось созданием ферм и предоставлением земли для обработки трудоспособным беднякам. Изначально был проведен принцип, согласно которому помощь любому нуждающемуся предполагала для него необходимость трудиться. Российский исследователь А.М. Горовцев считал это «правильной постановкой благотворительности»⁶³. Нетрудоспособные бедняки призревались в основном на уровне семьи или общины, тем более что среди иммигрантов была сильно развита национальная и корпоративная солидарность. На уровне местного самоуправления осуществлялось призрение нетрудоспособных лиц, оставшихся без семейной и общинной опеки. Если сюда прибавить развитую систему частной благотворительности, то общая картина получается достаточно отрадной. Это дало основание Т. Фаулю утверждать, что в США уже к концу XX в. все нуждающиеся лица имели право на необходимую помощь⁶⁴. Это кажется нам логичным, но не бесспорным. Дальнейший ход событий подтвердил шаткость этого утверждения. Тем не менее, ответственность государства за благосостояние народа не закрепились ни на уровне законодательства, ни на уровне идеологии. Даже в 1893 г., когда США охватил очередной экономический кри-

⁶² См.: Луи П. Рабочие и государство. Сравнительная история трудового законодательства в странах Старого и Нового света. М., 1907. С. 53.

⁶³ Горовцев А. Указ. соч. С. 228–229.

⁶⁴ См.: Фауль Т. Указ. соч. С. 12.

зис, президент У. Кливленд заявлял, что «в функции правительства вовсе не входит оказание помощи народу»⁶⁵.

Ситуацию изменил комплекс реформ, известный как «новый курс», проводимый американским президентом Ф.Д. Рузвельтом в 30-х гг. XX в. В определенном смысле «новый курс» означал реализацию в США тех же социальных реформ, что и в ряде европейских стран в начале XX в. В то же время он являлся завершением длительного пути к регулируемой экономике, начавшегося с контроля над железнодорожными тарифами и трестами в 80—90-х гг. XIX в., и социальных реформ президентов Т. Рузвельта и В. Вильсона. Действительно новаторским в «новом курсе» была быстрота его осуществления, уложившаяся в считанные годы. В европейских странах аналогичный процесс занял десятилетия. В нашу задачу не входит анализ всего «нового курса», который представлял целую систему реформ практически всех сторон социально-политической жизни. Его стержнем явилось усиление государственного регулирования, составной частью которого было становление государственной системы социального обеспечения⁶⁶.

Сами реформы были вызваны крайней необходимостью, т. к. вопрос стоял о сохранении социально-политической системы. Паника на бирже и банковский кризис, обострение классово-вой борьбы и рост преступности, около 25 % безработных от всего трудоспособного населения – все это требовало эффективных и оперативных мер со стороны государства. Еще будучи губернатором штата Нью-Йорк в конце 20-х начале 30-х гг. XX в., Рузвельт заявил: «Помощь этим несчастным гражданам (безработным) должна быть представлена Правительством не в форме милостыни, а в порядке выполнения общественного долга»⁶⁷. В противовес саморегулируемой экономике новый президент выдвигал идею «сочетания интересов», где каждой социальной группе, будь то работники, будь то предприниматели, надлежит осознать себя частью целого, звеном общего плана. Члены «мозгового» центра президента, профессора Колумбийского университета Р. Моли, Р. Тогвелл и А. Берли предполагали сотрудничество всех классов во имя общественных интересов. Целью развития Тогвелл считал «необходимое для всех, а не роскошь для немногих». Берли был сторонником «коллективизма без коммунизма»⁶⁸.

Значительное место в государственной политике в период кризисного состояния экономики отводилось вопросам социальной защиты населения, в том числе общественному приросту. Создается целый ряд организаций, которые при различной степени участия государства и в основном на бюджетные средства организовывали для безработных общественные работы, прежде всего для лиц в возрасте от 18 до 25 лет. Это Гражданский корпус сохранения ресурсов, Администрация гражданских работ и Администрация по обеспечению работой. Первоначально профсоюзы осудили такую практику, заявляя, что идут милитаризация труда и «сбивание» заработной платы, но впоследствии функционеры АФТ были вынуждены сделать шаги навстречу государственной политике занятости. Общественные работы облегчали положение безработных, но не решали проблему занятости в целом. Федеральный фонд помощи безработным всех возрастов, имевших ранее постоянную работу, создавался за счет специального налога на предпринимателей, а распоряжались ими власти штатов. К 1938 г. каждый штат ввел ту или иную форму страхования по безработице. 14 августа 1935 г. был подписан Закон о социальном обеспечении, предполагавший в числе прочего создание Управления по социальному обеспечению. Многим категориям рабочих по достижении 65-летнего возраста назнача-

⁶⁵ См.: Шлезенгер-младший А.М. Циклы американской истории. М., 1992. С. 336.

⁶⁶ См.: Иванов С.В. «Война с бедностью» Ф.Д. Рузвельта. Саратов, 1989; Мальков В.Л. «Новый курс» в США. Социальное движение и социальная политика. М., 1973; Он же. Рабочее движение в США в период мирового экономического кризиса. М., 1961; Наджафов Д.Г. Америка на перепутье. М., 1967; Шкудин М.З. К истории государственно-монополистической политики США. 1929–1939. М., 1980 и др.

⁶⁷ Цит. по: Яковлев Н.Н. ФДР – человек и политик // Избранные произведения. М., 1988. С. 122.

⁶⁸ См.: Яковлев Н.Н. Указ. соч. С. 129, 130.

лись небольшие пенсии. Взносы в пенсионный фонд делались работниками и предпринимателями⁶⁹.

Система выплаты пенсий и пособий оказалась очень сложной, с существенными отличиями в различных штатах. Но принципы заботы государства о гражданах, ответственности правительства за благосостояние народа получили свое законодательное утверждение. На повестке дня стало образование двух новых министерств: социального обеспечения и общественных работ.

Отметим, что еще в 1933 г. был принят закон Вагнера-Пейзера, учреждающий службу найма Соединенных Штатов при министерстве труда. Раздел III Закон о социальном обеспечении 1935 г. требовал, чтобы штаты выплачивали социальное пособие только через государственные службы найма или через такие органы, которые создаются с одобрения Министерства труда США. Впоследствии во всех штатах требовалось, чтобы претенденты на пособия были зарегистрированы в местных государственных службах найма.

Формированию основ социального обеспечения способствовал ряд факторов. Это целенаправленная государственная социальная политика, активизация рабочего, в том числе забастовочного, движения, осознание частью предпринимателей необходимости идти на уступки, объективная потребность в социальном взаимодействии в условиях обострения кризисов и угрозы для всей социально-экономической системы. В определенной мере сказывалось и влияние ситуации в СССР. Активное государственное вмешательство в экономику, значительная степень материального равенства граждан, мощная система социального обеспечения и гарантия занятости в Советском Союзе являлись существенными «раздражителями» Запада. Такая ситуация давала дополнительный стимул и пример рабочему движению, одновременно демонстрируя правительствам и предпринимателям возможные последствия революционного взрыва. Американский писатель Т. Драйзер имел все основания заявить по поводу появления социального законодательства в США в 30-х гг.: «За это я благодарю Маркса и красную Россию». Таким образом, в 30-е гг. XX в. в США выделились две традиционные для других развитых стран сферы социального обеспечения: социальное страхование и государственное вспомоществование.

Существенные изменения начали происходить после Второй мировой войны, которая значительно повлияла на средний уровень доходов населения США. По сравнению с 1939 г. к 1945 г. он вырос более чем в 2 раза, а прибыль сельского хозяйства – в 2,5 раза⁷⁰. Некоторые американские ученые даже говорят о «порожденном войной процветании». Тем не менее, именно в это время начала складываться система государственных программ помощи социально незащищенным слоям населения, расцвет которой пришелся на конец 60-х – 70-е гг. Социальное обеспечение, получившее наименование *welfare*, по американской терминологии означает социальное страхование и государственную помощь бедным. Последняя не была связана с внесением каких-либо взносов в соответствующие фонды и не соотносилась с величиной получаемой заработной платы. Критерием выступала нуждаемость, определяемая по «социально необходимому» минимальному доходу для семьи. Право на такие выплаты сопровождалось по общему правилу доказыванием нуждаемости. Они касались прежде всего родителей малолетних детей и мужей, обязанных содержать своих жен. Уровень нуждаемости определялся в результате обследования, а официальной целью вспомоществования определялась борьба с бедностью. Социальная доктрина президента Л. Джонсона (1964 г.) именовалась даже

⁶⁹ См.: Краткая история США. М., 1993. С. 158–159; *Левчук С.В.* Политико-правовые основы «нового курса» Ф.Д. Рузвельта в США (1929–1939). М., 2000. С. 8–17; *Лушников А.М., Лушникова М.В.* Курс трудового права. Т. 1. М., 2003. С. 268–272.

⁷⁰ См.: *Лушников А.М.* Стратегия Победы // Вестник Верхне-Волжского отделения Академии военно-исторических наук. Вып. 1. Ярославль, 2000. С. 33–43.

«войной с бедностью». В целом США эту «войну» выиграли, и в 1973 г. число бедняков снизилось по сравнению с концом 50-х гг. более чем в 2 раза и составило

11,1 % населения. При этом стандарты бедности были достаточно высокими, а по российским меркам это даже трудно назвать бедностью. С 1972 г. федеральное правительство перестало выдавать субсидии штатам для оказания помощи престарелым, слепым и нетрудоспособным. Взамен была создана финансируемая федеральным правительством Дополнительная программа социального обеспечения с целью поддержания единого общенационального уровня жизни данной категории лиц. Примечательно, что уже в 1973 г. средний доход семьи наемного работника превысил доход среднестатистической американской семьи⁷¹. Ниже мы рассмотрим основные государственные программы помощи бедным, система которых сформировалась к концу 70-х гг. XX в.⁷² Отметим, что на две трети они финансируются федеральным правительством.

1. Программа помощи семьям, имеющим на иждивении детей, один из родителей которых, обычно отец, умер, не имеет работы или ушел из семьи. Она была принята еще в 40-х гг. XX в., а затем ее масштабы непрерывно расширялись. При этом среди получателей такой помощи оказывалось немало трудоспособных лиц, что вызывало недовольство значительной части американских налогоплательщиков. Для последних приоритетом были образование, государственный транспорт и работа полиции. Согласно все еще господствующей «индивидуалистической доктрине» трудоспособные бедняки должны были содержать себя и свою семью собственным трудом при поддержке частной благотворительности. В 1967 г. были введены материальные стимулы для работы неработающих матерей. В случае их трудоустройства они сохраняли за собой на некоторое время право на получение пособия. В тот период получило распространение предложение при отказе от имеющихся вакансий лишать трудоспособных безработных права на получение пособия по бедности.

2. Программы оказания медицинской помощи. Принятие этих программ было обусловлено отсутствием единой системы медицинского страхования и медицинской помощи. Самой первой программой вводилось медицинское обслуживание матерей и детей посредством софинансирования из государственного бюджета и бюджета штатов. Она была введена еще в конце 30-х гг. XX в. Программа Medicaid (медицинская помощь) была введена на основании

XIX раздела поправок к Закону Керра-Миллса (1960 г.), которые были приняты в 1965 г. Она касалась лиц, получавших пособие по вспомоществованию, прежде всего увечных детей и престарелых, подростков и молодежи до 21 года, имеющих низкие доходы, и др. Ее финансирование осуществлялось совместно из федерального бюджета и бюджета штатов, причем доля государственного федерального финансирования колебалась от 83 до 50 %. Критерии для получения данной помощи были настолько размыты, что более 30 % ее получателей даже по официальным данным не относились к беднякам. Другая программа Medicare (медицинское обслуживание) предполагала оказание медицинской помощи путем частичного возмещения затрат на медицинские услуги всем лицам пожилого возраста. Ее основой послужили уже названные поправки 1965 г. к закону Керра-Миллса 1960 г., причем такая помощь предоставлялась независимо от дохода и не предполагала нуждаемости пожилого лица. Medicare предоставляет также возможность добровольного страхования со скидкой, предназначенного для оплаты медицинской помощи. Центры медицинского обслуживания по месту жительства начали создаваться в 60-е гг. в целях улучшения медицинского обслуживания бедняков⁷³.

⁷¹ См.: *Латишина И.К.* Разделенное правление в постиндустриальном обществе США // Вопросы истории. 2006. № 10. С. 45–47.

⁷² См.: *Макконнелл К.Р., Брю С.Л.* Экономикс. В 2 т. Т. 2. М., 1992. С. 285–289; Социальная политика современного буржуазного государства / Под ред. О.Б. Осолковой. М., 1980. С. 23–38.; *Фишер С., Дерибуи Р., Шмалензи Р.* Экономика. М., 1993. С. 398–411.

⁷³ См.: *Сивачев Н.В.* Правовое регулирование трудовых отношений в США. М., 1972. С. 99–105.

3. Программа предоставления талонов на продовольствие. Она была введена Законом 1964 г., согласно которому право на их получение имели семьи с ежемесячным доходом меньше 30 долл. на человека. Получающие такие талоны обязаны были выполнять любую предлагаемую им работу, от которой освобождались имеющие на иждивении малолетних детей, студенты и лица, работающие более 30 час. в неделю. В США получение таких талонов стало нарицательным обозначением крайней бедности, а их количество было обратно пропорционально размеру дохода семьи. При этом ассортимент получаемых по талонам товаров рос, и с 1973 г. они распространились на некоторые алкогольные напитки и лекарства. Отметим, что на протяжении 70-х—80-х гг. пособия натурой росли достаточно быстро, что способствовало некоторому выравниванию доходов. Кроме того, государственные трансфертные платежи составляют 75 % доходов людей с самыми низкими доходами и являются наиболее важным средством ослабления бедности в США⁷⁴.

4. Компенсация рабочим и их семьям за производственный травматизм. Эта программа осуществлялась либо наличными средствами, либо в форме предоставления бесплатных медицинских услуг, что распространялось и на членов семей погибших на производстве или от профессиональных заболеваний. Компенсации по общему правилу выплачивались за счет бюджетов штатов.

5. Помощь ветеранам войны и их семьям. Она предоставлялась участникам боевых действий, которые утратили трудоспособность в результате ранений. Первоначально помощь распространялась на ветеранов Второй мировой войны, затем войн в Корее, Вьетнаме, других локальных войн. Это была федеральная программа.

6. Помощь студентам вузов. Она была введена по Закону 1965 г., согласно которому студентам, семьи которых имели годовой доход меньше 15 тыс. долл., выдавались займы на покрытие расходов, связанных с обучением. Для выплаты процентов по ним предоставлялись государственные субсидии. Постепенно эта программа не только распространилась на бедные семьи, но и стала доступна большинству американских студентов.

7. К числу менее масштабных программ относились помощь лицам пожилого возраста, слепым и нетрудоспособным (из бюджета штатов), оплата за государственный счет школьных завтраков и обедов, предоставление пособий для улучшения жилищных условий или получение государственного жилья, оказание продовольственной помощи лицам пожилого возраста, помощь по уходу за детьми и др. В ряде штатов существовали отдельные программы вспомоществования, причем их количество и объем финансирования иногда различались в разы.

8. Особо следует отметить ряд программ повышения уровня образования лиц с низкими доходами, их профессиональной подготовки и трудоустройства. Программа профессиональной подготовки на предприятиях предполагала государственную компенсацию за расходы на обучение и амортизацию оборудования. Программа расширения занятости на частных предприятиях для представителей национальных меньшинств была связана с выплатой владельцам предприятий компенсаций и доплат. Трудовой корпус был создан для подготовки к трудовой деятельности молодых людей, бросивших школу. На время обучения в этом корпусе выплачивалась небольшая стипендия. Время обучения доходило до двух лет, а учащиеся в этот период проживали вне дома в условиях полувойенной организации. Трудовые корпуса для молодежи создавались и по месту жительства, но действовали только в летнее время, когда бросившие школу должны были получать первичные трудовые навыки. В период увеличения безработицы с 1971 г. принимаются государственные программы трудоустройства. Впоследствии они неоднократно возобновлялись, что способствовало перераспределению ресурсов и несколько снижало безработицу.

⁷⁴ См.: Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Указ. соч. С. 279.

Во второй половине 70-х гг. XX в. при президенте Д. Картере часть натуральной помощи была заменена денежными выплатами, своеобразной «монетизацией льгот» по-американски. В случае отказа безработного от трудоустройства он лишался части пособий по бедности. Охват населения такими пособиями расширился, а их размер в 22 штатах превышал уровень минимальной заработной платы. Это породило своеобразное социальное иждивение. Например, в тот период резко выросло число детей, рожденных вне брака, особенно в негритянских семьях. Но это было связано не с резким падением уровня морали, а с тем, что пособие матери-одиночки позволяло вполне сносно жить не только его матери, но и отцу ребенка. Правда, отцы были вынуждены уходить из семьи или хотя бы имитировать это. Появились даже специальные термины «культивируемая бедность» и «культура бедности». Для части детей, выросших на пособия одиноким матерям, особенно для девочек, открывался достаточно легкий путь к умеренному достатку без всяких трудовых усилий. Он сводился к оставлению школы в юном возрасте, внебрачному рождению ребенка, дальнейшей жизни на пособие. Нередко такой путь проходило несколько поколений подряд. Вольно или невольно такое положение дел стимулирует рождение внебрачных детей и распад семьи.

Политкорректные американские ученые отмечают, что «ложное общественное представление о том, что пособие получает непропорционально большое число негров, мешает основной части населения (белым) проникнуться их проблемами и их обстоятельствами»⁷⁵. Между тем, «ложного» здесь немного. Среди получающих пособия по бедности негров в 3 раза больше, чем в структуре населения, а белых – соответственно в 5 раз меньше. В абсолютных цифрах белых среди бедных в 3 раза меньше, чем негров. Более 40 % черных семей возглавляет женщина без участия взрослого мужчины (в среднем по стране – 16 %), а более половины из них живет за чертой бедности. Среди тинэйджеров трудоспособного возраста (16–19 лет) безработных негров в 2,5 раза больше, чем их белых сверстников. И это тоже «не только социальная проблема, но и вообще труднообъяснимый феномен»⁷⁶. Здесь также, вероятно, не обошлось без осознания исторической вины белых за эксплуатацию негров до отмены рабства и Гражданской войны в США 1861–1865 гг.

Размер семейных пособий в различных штатах отличался порой в разы, а среди их получателей оказывались отнюдь не бедные люди. К тому же при получении нескольких пособий нахождение работы означало не улучшение, а ухудшение финансового положения. Это ослабляло инициативу и порождало иждивенчество. Кроме того, содержание аппарата поглощало до 1/3 средств на борьбу с бедностью, а сам этот аппарат доходил до 400 тыс. человек (1984 г.). Все это порождало бюрократизм и волокиту, коррупцию и неэффективное расходование бюджетных средств. Отсюда выводят термин «дырявое ведро», подразумевая, что на каждый доллар государственного социального обеспечения теряется, по меньшей мере, столько же. В этой связи консервативная политика президента Р. Рейгана в 80-х гг.

XX в. была до определенной степени объективна, а ее лозунгом стал переход «от пособий к труду». В этот период получение пособия по бедности обуславливалось предыдущей трудовой деятельностью, готовностью безработного занять имеющиеся вакансии и соответствием более четкому критерию нуждаемости. Сами эти пособия стали более дифференцированными и выплачивались преимущественно нетрудоспособным беднякам.

В конце 1988 г. принимается закон о помощи семьям, который чаще называют законом о реформе благотворительной системы. Он предполагал формирование на уровне штатов программ «Рабочие места и основные профессии» для обучения и подготовки к трудовой деятельности родителей, получающих семейные пособия. Федеральное правительство субсидировало расходы на обучение, а также помощь в поиске работы, занятость на общественных работах

⁷⁵ Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Указ. соч. С. 289.

⁷⁶ Фишер С., Дерибуш Р., Шмалензи Р. Указ. соч. С. 405.

и др. Родители моложе 20 лет, живущие на пособия, обязаны получить аттестат об окончании средней школы. При этом семьям, перешедшим с пособий на зарплату, продолжали выплачиваться пособия на детей и обеспечивалась медицинская помощь на переходный период. Наконец, с 1990 г. штаты стали оказывать помощь отдельным полным семьям, кормилец которых оказался безработным. При этом один из членов такой семьи с 1994 г. должен был работать на организуемых штатом работах 16 часов в неделю бесплатно. С этого же года работодатели стали удерживать платежи на содержание детей из зарплаты бросивших их родителей (аналог алиментов). Эта программа потребовала даже некоторого увеличения социальных расходов, но в некоторой степени стимулировала занятость.

1.4. Благотворительность и общественное призрение в России до второй половины XX в.: христианские традиции и советские новации

Первые сведения о благотворительности мы можем почерпнуть из источников только в применении к концу первого тысячелетия нашей эры. В дохристианскую эпоху попытки такой благотворительности связаны почти исключительно с организацией выкупа пленных за счет казны. Очевидно, что отечественная благотворительность была генетически связана с Крещением Руси. Древнерусские князья со всею пылкостью неопитов пытались проводить некоторые мероприятия публичной благотворительности⁷⁷. В тот период, по общепризнанному мнению В.О. Ключевского, человеколюбие на деле значило нищелюбие⁷⁸. Это сделало нищенство важнейшим феноменом общественной жизни России, а его уникальность даже для средневековой Европы неоднократно подчеркивалась в литературе⁷⁹. Согласно Церковному уставу 996 г. попечение о бедных и надзор за общественным призрением возлагались на духовенство, а источником для этого должна была стать церковная десятина. Князь Владимир прославился не только своими масштабными и многочисленными пирами, но и раздачей щедрой милостыни у своего дворца. Больным и слабым, которые сами не могли явиться за княжеским подаванием, на дом развозились еда и питье. К 1091 г. относится учреждение первой больницы по инициативе киевского митрополита Ефрема, где бедным предоставлялось бесплатное лечение. При Ярославе Мудром учреждаются первое сиротское училище, начальные школы при монастырях. Сестра другого киевского князя, Владимира Мономаха, Анна основала воспитательное заведение для девиц, где они обучались грамоте. Московский князь Иван Калита прославился масштабной раздачей милостыни, хотя и его прозвище «Калита» (кожаный поясной кошель с деньгами), возможно связано не с этим. Отметим, что князья во всех этих случаях действовали скорее как частные лица, в связи с чем публичная составляющая такой благотворительности была невелика.

Вопрос о нищенстве в России стал еще острее, чем в Западной Европе, т. к. русская церковь долго не имела внутренних течений, подобных реформации, а секуляризация общественного сознания, как, впрочем, и церковного имущества, связана уже преимущественно с XVIII в. В свою очередь, массовое нищенство постоянно осложняло социальные отношения и ухудшало криминогенную ситуацию. Это неоднократно отмечали как русские наблюдатели, так и иностранцы. В Смутное время (конец XVI – начало XVII вв.) ватаги нищих и бродяг наравне с запорожскими казаками и интервентами стали важнейшим дестабилизирующим фактором в

⁷⁷ См.: *Георгиевский П.И.* Призрение бедных и благотворительность. СПб., 1894. С. 15–18; *Максимов Е.Д.* Помощь бедным в Древней Руси. СПб., 1899 и др.

⁷⁸ См.: *Ключевский В.О.* Добрые люди Древней Руси. Исторические портреты. М., 2005. С. 156.

⁷⁹ См.: *Максимов С.* Бродячая Русь Христа рад и. СПб., 1877; *Прыжов.* Нищие на святой Руси. М., 1862; *Сперанский С.* К истории нищенства в России. СПб., 1897 и др.

государстве. При этом уважительное и даже трепетное отношение к нищим и беспорядочная благотворительность воспроизводили нищету, не разделяя нетрудоспособных нищих и профессиональных попрошайек.

Первая, хотя и робкая, попытка в этом направлении была сделана при Иване Грозном. На Стоглавом Соборе 1551 г. было решено для действительно нуждающихся, прокаженных и престарелых устраивать богадельни, содержащиеся на добровольные пожертвования. Здоровым нищим проживать в них запрещалось и предписывалось, чтобы они «питались ходячи по дворам от боголюбцев якоже и до днесь». В виде пожелания предлагалось работать здоровым нищим. Это свидетельствует о полном непонимании правительством задач благотворительности. 80-я новелла Кодекса Юстиниана никак не вписывалась в мировоззрение русского человека той эпохи. В этой связи по иному воспринимается задача Приказа милостыни для нищих, который был создан приблизительно в то же время. Царь Федор Иоаннович был известным нищелюбцем, как и его приемник Борис Годунов, обещавший, что в его царствование не будет «ни сирого, ни бедного». Его мероприятия в этом направлении можно признать новыми для России и достаточно продуманными. Но нарастающая Смута и редкое стечение неблагоприятных климатических обстоятельств погубили его начинания, а затем и его семью. Он организовал выдачу дарового хлеба в период голода 1601–1602 гг., инициировал общественные работы, своеобразным итогом и памятником которым стала колокольня Ивана Великого в Кремле, построенная нуждающимся людям на государственные средства. При этом милостыню хлебом получали не только бедные, общественные работы притягивали к столице массы народа, что еще больше усилило голод, итогом которого стало более 100 тыс. умерших в одной Москве. При царе Михаиле Федоровиче управление делами призрения было сосредоточено в Патриаршем приказе, а патриархом в тот период был отец царя Филарет. При царе Алексее Михайловиче был устроен общегосударственный сбор на выкуп пленных, а в 1670 г. учреждается особый Приказ строения богаделен. Патриарх Никон, с чьим именем связан Церковный раскол, был известен как основатель четырех домов для бедных, вдов, сирот и престарелых. Боярин Ф.М. Ртищев в целом ряде городов построил богадельни и больницы⁸⁰. Тем не менее, благотворительность до конца XVII в. не имела не только государственного, но даже и местного значения. Не случайно В.Ф. Дерюжинский писал о нравственно-религиозной основе социального призрения в Древней Руси⁸¹. Формальный взгляд на милостыню как средство спасения души наравне с постом и молитвой абсолютно преобладал. В силу этого пожертвования в основном передавались церкви, которая и была главным организатором помощи бедным. Никакой системы и градации такой помощи не было, в результате чего нищенство росло, приобретая отчасти наследственный и профессиональный характер.

Новая эра призрения бедных, по общепризнанному мнению, началась в царствование Федора Алексеевича, третьего царя из династии Романовых⁸². Она связана с Указом 1682 г., который не имел практических последствий, кроме открытия двух приютов для нетрудоспособных нищих и даже не вошел в Полное собрание законодательства (ПСЗ). Тем не менее, впервые все бедные, нуждающиеся в призрении, были разделены на нетрудоспособных («увечные и старухи») и здоровых нищих. Первым предписывалось давать бесплатный приют и «по смерть кормить». Здоровые же нищие должны были «хлеб свой заживать работою или каким ремеслом к общей пользе». Примечательно, что в Указе предполагались и превентивные меры против нищенства: учить грамоте детей нищих, причем мальчиков отдавать на обучение мастерам, а девочек – по монастырям. Для борьбы с профессиональными нищими («бродячими всякими ворами») предусматривались исправительные работы закрытого характера со скудной

⁸⁰ См.: Ключевский В.О. Указ. соч. С. 165–167.

⁸¹ См.: Дерюжинский В.Ф. Заметки об общественном призрении. М., 1897. С. 52.

⁸² См.: Георгиевский П.И. Указ. соч. С. 16–17; Горовцев А.М. Указ. соч. С. 235–236 и др.

пищей. Отметим, что в этой части Указа имеется ссылка на опыт «государств Еуропских». Этот Указ можно назвать первым российским нормативно-правовым актом общественного призрения как сферы государственного управления. Впрочем, до создания системы общественного призрения как отрасли государственного управления должен было пройти почти столетие.

В период царствования Петра I правовая регламентация публичного призрения претерпела ту же эволюцию, что и в Англии, но более чем за полвека – с 1536 по 1601 г. Первоначально преобладало карательное и полицейское начало. Указами молодого царя 1691 и 1694 гг. профессиональных нищих предписывалось наказывать кнутом и ссылат в Сибирь. В 1700 г. старых, увечных и вдов предполагалось содержать за счет казны пожизненно, а молодых и здоровых привлекать к труду. В той или иной степени эти положения дублировались Указами 1710 и 1712 гг., причем последний запрещал любое нищенство в Москве. Совсем невиданные ранее меры предписывали Указы 1717 и 1718 гг., вводившие штрафы за подаяния нищим в 5 руб. на первый раз и 10 руб. на второй раз. Здоровых нищих ждали батоги, а в случае рецидива нищенства – кнут и каторга. Для женщин все ограничивалось закрытым прядельным домом, а для детей – битьем батогами. Штрафам за «неусмотрение» и допущение нищенства должны были подвергаться помещики, старосты и приказчики.

В 1719 г. общее руководство борьбой с нищими перекладывалось на воевод. Чрезвычайная суровость мер, как отмечал В.Ф. Дерюжинский, близко напоминала политику репрессий нищенства в Англии и Франции XIV и XV вв.⁸³ В следующем году в Москве начался строиться госпиталь для незаконнорожденных, с последующей отдачей его пациентов в учение. Это была одна из первых превентивных мер, предупреждающих нищенство.

Регламенты Главному магистрату (1721 г.) и Духовной коллегии (1721 г.) предполагали устройство трех видов заведений общественного призрения: «смирительных домов» для здоровых нищих; «прядельных домов» для «непотребного и неистового женского пола», т. е. для нищих женщин; «гошпиталей» для сирых, убогих больных, увечных и престарелых обоего пола. Но привязка места призрения к месту проживания или месту рождения бедного не удалась. В 1723 г. было велено не проводить новых пострижений в монахи, а на освободившиеся места в монастыри брать увечных солдат на довольствие. Наконец, в 1724 г. предпринимается попытка провести перепись всех бедных, итоги которой нам не известны. Если до сих пор правителями «принимались частичные меры призрения, то Петр I стремился создать цельную систему организации призрения». Призрение бедных было поставлено в число главных задач светской и духовной власти⁸⁴.

В целом законодательство Петра I об общественном призрении по своему размаху было сопоставимо с другими его реформами, но результативность принятых мер была крайне невелика. Юстинианова новелла была учтена, но до принципа Турского собора дело еще не дошло. Ближайшие преемники Петра на престоле ограничивались многочисленными запретами нищенства, предписаниями брать годных бродяг в солдаты, публично наказывать, ссылат в каторжные работы или на казенные заводы. В период голода 1740 г. Анна Иоановна разрешила временно нищенствовать. В целом до воцарения Екатерины II даже самые благожелательные исследователи не могут найти систему в проводимых мероприятиях. Как правило, это была только реакция на рост нищенства. Екатерина II первоначально ограничилась отдельными гуманными мерами: созданием воспитательного дома для бедных и беспризорных детей в 1763 г., преобразованием Шляхетского кадетского корпуса, куда принимались дети-сироты из дворянских семей. Престарелые и увечные нищие отсылались в те селения, где они были положены в подушный оклад. В 1772 г. были образованы первые работные дома, о чем речь пойдет в дальнейшем.

⁸³ См.: Дерюжинский В.Ф. Указ. соч. С. 60.

⁸⁴ Там же. С. 63.

Ситуация изменилась с изданием Учреждения о губерниях 7 ноября 1775 г., которое ввело организацию общественного призрения, сохранявшуюся почти на протяжении века⁸⁵. В каждой губернии для заведования делом общественного призрения были учреждены Приказы общественного призрения под председательством губернатора и с участием представителей всех сословий. Эти приказы ведали практически всей социальной сферой: народными школами и сиротскими домами, больницами и богадельнями, домами для неизлечимо больных и домами для сумасшедших, работными домами и смирительными домами. Примечательно, что неимущие могли бесплатно обучаться в народных школах, также бесплатно для них было содержание в богадельнях и домах сумасшедших. Средств приказам не хватало постоянно, отчего призрение часто носило униженный и жалкий характер. Эти приказы стали бюрократическими учреждениями с некоторыми элементами самоуправления. Их бюджет формировался как из средств российской казны, так и из поступлений губернского уровня (сборы за учреждение аптек, частные пожертвования и др.). В современной литературе можно встретить утверждение о том, что «реформой 1775 г. Екатерина II создала универсальную систему благотворительности»⁸⁶. Это – явное преувеличение, тем более что к благотворительности эти мероприятия имели касательное отношение. Скорее прав В.Ф. Дерюжинский, который назвал учреждение названных Приказов первой серьезной попыткой создать систему общественного призрения, но их деятельность свидетельствовала о том, что опыт устройства у нас общественного призрения оказался неудачным⁸⁷.

При Павле I бюрократические начала в деятельности этих приказов возросли, но богадельни были впервые открыты не только в городах, но и деревнях. Данные приказы просуществовали до 1863 г., а в некоторых губерниях и позднее, передав свои функции земствам. Из-за излишней бюрократизации и нехватки средств они плохо справлялись со своим предназначением. Наделение приказов функциями кредитных учреждений (до 1859 г.) во многом нацелило их на получение прибыли и придало деятельности некоторый коммерческий оттенок. Некоторые параллели с современностью при этом напрашиваются сами собой.

Супруга Павла I Мария Федоровна приняла на себя попечение над Воспитательным обществом благородных девиц и мещанским его отделением, а затем над воспитательными домами для младенцев, мещанским и коммерческим училищами. Этим было положено начало Учреждению императрицы Марии Федоровны, ведавшему воспитательными и образовательными заведениями (приюты, ясли, воспитательные дома, дома призрения, лечебницы и больницы, попечительства о слепых и глухонемых, учебные заведения). В 1854 г. они приобрели особый ведомственный статус.

При Александре I капитал приказов призрения значительно увеличился, а отношение к нищим стало существенно мягче. Их по-прежнему должны были отсылать «откуда пришли», но «без всякого огорчения». Указ 1805 г. только дублировал традиционные меры против нищенства. В 1823 г. учреждаются Духовные попечительства о бедных духовного звания. При Александре I Россия обзавелась первыми благотворительными обществами, наиболее значимым из которых было учрежденное в 1802 г. несколькими частными лицами Филантропическое общество. В 1816 г. оно получило новую организацию и наименование «Императорское человеколюбивое общество»⁸⁸, просуществовав до начала XX в. Его целями являлось учреждение заведений для призрения «дряхлых, увечных, неизлечимых и вообще к работе неспособных», а также «доставления неимущим, кои в состоянии работать, приличных упражнений» и «воспитания сирот и детей бедных родителей». Члены Совета как руководящего органа

⁸⁵ См.: Дурденевский В.Н. Указ. соч. С. 176–177.

⁸⁶ Мельников В.П., Холостова Е.И. История социальной работы в России. М., 2002. С. 50.

⁸⁷ См.: Дерюжинский В.Ф. Указ. соч. С. 77.

⁸⁸ См.: Троцкий В. Исторический очерк Совета Императорского Человеколюбивого Общества. СПб., 1898.

могли посещать везде и всех нуждающихся, кроме государственных преступников. В 1807 г. создается Виленское человеколюбивое общество, в 1812 г. – Харьковское общество благотворения, в 1821 г. – Дерптское общество помощи и др. В этот же период начали учреждаться первые общества самопомощи, о чем будет сказано в следующем разделе. С этого времени общественное призрение приобретает двоякий характер: как сфера государственного управления («полиция благочиния») и как сфера деятельности общественных организаций по призрению бедных, но в рамках государственной регламентации и под публичным контролем.

Новая попытка привлечения общественности к борьбе с нищенством была предпринята в царствование Николая I. Его Указ 1829 г. обязывал задерживать за прошение милостыни отставных нижних чинов. Они должны были определяться в присутственные места на службу или обрабатывать на отведенных землях огороды. Видимо, в то время в отношении этих лиц и появилось выражение «отставной козы барабанщик». В 1835 г. в столице был учрежден Комитет для разбора и призрения нищих и изыскания способов к искоренению нищеты. Он должен был определять («разбирать») задержанных полицией действительно впадших в нищету лиц и отделять их от праздношатающихся, а также изыскивать средства для приобщения последних к труду. Для нищих должны были изыскиваться средства для учреждений заведений призрения. Сначала Комитет был учрежден на три года, а затем продолжил работу «до распоряжения правительства». Деньги на его деятельность выделяли Городская Дума и Адрес-контора, а также Императорское Человеколюбивое Общество. В 1838 г. подобный комитет учреждается в Москве.

Итоги деятельности органов общественного призрения в царствование Николая I были крайне противоречивыми. С одной стороны, шло масштабное создание больниц для бедных, сиротских приютов, богаделен. В больницы, находящиеся в ведении Приказов общественного призрения, бедных принимали бесплатно. Также бесплатно выдавались лекарства бедным, проходящим лечение вне стационара, но по письменному удостоверению полиции. Некоторый простор был дан общественной инициативе. С другой стороны, Общество посещения больных было закрыто по представлению полиции за «неблагонадежность», т. к. нельзя было проконтролировать, кто и кого посещает на дому. Высылка нищих-профессионалов из столиц по месту жительства приобретала порой анекдотический характер. Наиболее ловкие из них, получив новую одежду, отправлялись домой, продавали ее там и опять возвращались в столицу. У одного нищего рекорд составил 16 таких «ходов». Для них был даже введен специальный термин – «спиридоны-повороты». Заканчивалось это для названных лиц чаще всего судом и ссылкой, но масштабы нищенства почти не изменялись. По мнению видного российского ученого и государственного деятеля Н.Х. Бунге, при Николае I в общественном призрении не произошло существенных изменений⁸⁹.

С проведением земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформ и закрытием приказов общественного призрения обязанности последних перешли к земским учреждениям, которые могли устанавливать в необходимых случаях сборы на общественное призрение⁹⁰. В. Васильчиков в этой связи писал, что «общественное призрение является неотъемлемой принадлежностью земского самоуправления». Это связано с тем, что правительство и правительственные агенты, не принадлежащие к местному населению, не могут вникать в нужды народа так глубоко, чтобы определить степень нужды, дряхлости, болезни, дающей право на пособие⁹¹. В.Ф. Дерюжинский также отмечал следующее: «Нет сомнения, что и в дальнейшем развитие общественного призрения должно быть вверено органам самоуправления, земству и городским общественным учреждениям. Они в достаточной степени уже доказали свою способность к

⁸⁹ См.: Бунге Н.Х. Полицейское право. Т. 2. Киев, 1869. С. 250.

⁹⁰ См.: Максимов Е. Очерки земской деятельности в области общественного призрения. СПб., 1895.

⁹¹ См.: Васильчиков В. О самоуправлении. СПб., 1869. С. 51.

созданию различных условий благоустройства», обеспечивают адресность временной и постоянной помощи нуждающимся, объединение усилий и взаимодействие всех благотворительных учреждений (общественных, государственных, сословных)⁹².

В том же 1864 г. издается Положение о приходских попечительствах при Православных церквях, предполагавшее первоначальное обучение детей, сбор средств и распределение их среди нуждающихся через церковные приходы. При этом допускалось оказание помощи не только иноверцам (католикам и протестантам), но даже и не христианам. Призрение немущих крестьян возлагалось на крестьянскую общину. В городе оно также носило сословный характер (для мещан, купцов и дворян). Впрочем, функции общественного призрения были хаотично разделены между земскими и городскими учреждениями, сословными обществами и полицией. При крепостнической системе задача законодателя была существенно проще, т. к. каждый помещик обеспечивал существование своих крестьян с целью сохранения их трудоспособности. В этой связи и нищих было относительно немного, хотя бедность была вопиющая.

Предпринимались попытки стимулировать благотворительность посредством гражданского законодательства. В этом контексте особенно интересны положения Закона 1882 г. об освобождении от наследственной пошлины имущества, завещанного в пользу благотворительных, ученых и учебных учреждений, а равно монастырей и церквей. П.И. Астров констатировал, что в данном случае надобности благотворительности и просвещения ставятся выше фискального интереса⁹³.

В пореформенный период более широкое развитие получили и частные благотворительные общества и учреждения, число которых в одной Москве в конце XIX в. доходило до 200 (в 1866 г. – 4), а в Петербурге было в 2 раза больше. Это, например, уже упомянутое Учреждение императрицы Марии Федоровны, имевшее ряд воспитательных заведений и ведавшее стипендиями для обучения в гимназиях и вузах сирот чиновничества. Сюда же относится Мариинский комитет, учреждавший больницы и убежища для слепых, Романовский комитет для попечения над беспризорными, Союз для борьбы с детской смертностью, Петровское благотворительное общество, Общество попечения о больных и раненых воинах (Общество Красного Креста) и др. Благотворительной помощью пользовалось несколько миллионов человек, а в богадельнях, приютах, работных домах и других заведениях проживало до полумиллиона человек.

Складывавшуюся систему общественного призрения, совмещавшую публичные и частные начала, подорвала Первая мировая война и почти разрушил революционный вихрь 1917 г. С началом боевых действий была налажена система пособий семьям, единственный кормилец которых был призван в армию. Помощь оказывалась многодетным семьям и вдовам погибших на фронте. Для нуждающихся открывались бесплатные столовые, а для сирот и детей из неполных семей – приюты и ясли. Но это только незначительно ослабляло пагубные последствия войны. Не случайно Февральская революция 1917 г. началась с демонстрации женщин, у многих из которых мужья были призваны в армию и положение которых во всех отношениях было плачевным. Временное правительство имело в своем составе Министерство общественного призрения, а его последним руководителем был один из самых гуманных политиков того времени Н.М. Кишкин. Преобразовательные замыслы Временного правительства были обширны, но реально в условиях мировой войны и внутренней смуты было сделано крайне мало.

В советский период о публичной, а тем более частной, благотворительности говорить не приходится, а об общественном призрении речь можно вести только с большой долей условности. Новая власть начала с того, что упразднила все ранее существующие благотворительные заведения и общества. При этом в ноябре 1917 г. был создан Наркомат государственного при-

⁹² Дерюжинский В.Ф. Указ. соч. С. 87.

⁹³ См.: Астров П.И. Налог на наследство и общественное призрение. М., 1910. С. 20–21.

зрения, который возглавила А.М. Коллонтай. В его функции входило оказание помощи несовершеннолетним и престарелым гражданам, инвалидам войны и их семьям. Вопросами охраны материнства и детства занималась специальная коллегия во главе с той же А.М. Коллонтай⁹⁴. В марте 1918 г. на Наркомат были возложены также вопросы, связанные с выплатой пенсий и пособий, а при Народном банке учреждается Учетно-ссудный комитет социального обеспечения. Одновременно в марте 1918 г. Наркомат возглавил А.Н. Винокуров, а уже с апреля его переименовывают в Наркомат социального обеспечения, органы которого ведали содержанием домов для престарелых и инвалидов. Наркомат обеспечивал пенсиями и пособиями, которые в годы гражданской войны выдавались натурой, 9 млн семей военнослужащих. Согласно принятому в октябре 1918 г. Положению о социальном обеспечении оно осуществлялось за счет государства и распространялось на всех лиц, источником существования для которых был труд⁹⁵. С 1920 г. функции Наркомата соцобеспечения начали ограничиваться. После войны государственный характер сохранило обеспечение инвалидов войны и семей красноармейцев. На рабочих распространялась система социального страхования, а крестьяне обеспечивались в порядке самопомощи. С этой целью 3 мая 1921 г. Декретом СНК РСФСР учреждаются крестьянские общества взаимопомощи (КОВ). Они организовывали проведение общественной запашки и уборку полей, организовывали сбор средств в пользу нуждающихся. Никакой государственной помощи они не получали.

Первая общественная организация правозащитного и отчасти благотворительного характера была создана весной 1918 г. Она именовалась «Политический Красный крест», а возглавил ее известный российский адвокат Н.К. Муравьев. В сентябре 1922 г. эта организация прекратила свое существование, или, как тогда грустно шутили, «Красный Крест утонул в потоке красного террора»⁹⁶. Отдельные элементы общественной благотворительности можно увидеть в работе Помгола. Это была Комиссия помощи голодающим при ВЦИК РСФСР под председательством М.И. Калинина, которая действовала в июле 1921 – сентябре 1922 гг. Она объединяла деятельность советских и общественных организаций по организации помощи голодающим, а также по распределению зарубежной помощи.

Социальное страхование к декабрю 1922 г. охватывала уже около 80 % рабочих и было передано в ведение Наркомата труда. Отметим, что с ноября 1919 по апрель 1920 г. эти наркоматы действовали как единый Наркомат труда и социального обеспечения РСФСР. Помощь ветеранам войны осуществлял Всероссийский комитет помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибших на войне (Всерокомпом) при ВЦИК⁹⁷. Он содействовал государственным органам в оказании помощи красноармейцам в период лечения, организовывал заготовку необходимых вещей и др. В состав комитета входили представители Компартии, профсоюзов, советов, отдельных наркоматов.

Материальную помощь инвалидам оказывала кооперация инвалидов. В 1923 г. возникла Всероссийское общество слепых, в 1926 г. – Всероссийское общество глухонемых. Помощь научным работникам оказывала Петроградская комиссия по улучшению быта ученых (Петрокуба), действовавшая в 1919–1923 гг. под председательством А. М. Горького. Она выдавала установленные правительством академические пайки, содействовала улучшению медицинского обслуживания, улучшению труда и быта. Ее услугами пользовались более 6 тыс. научных работников Петрограда. С 1921 г. аналогичные функции, но уже в масштабах страны пополняла Центральная комиссия по улучшению быта ученых (ЦЕКУБА) под председательством А.Б. Халатова. При Наркомате социального обеспечения существовали самостоятель-

⁹⁴ См.: СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 193.

⁹⁵ См.: Там же. № 89. Ст. 906.

⁹⁶ См.: Варфоломеев Ю.В. Николай Константинович Муравьев // Вопросы истории. 2006. № 11. С. 64–65.

⁹⁷ См.: СУ РСФСР. 1919. № 55. Ст. 548.

ные, полномочные и межведомственные организации: Комиссия несовершеннолетних (1918–1919 гг.), занимавшаяся организацией борьбы с детской преступностью; Комиссия по назначению персональных пенсий (1926–1930. гг.) и др.⁹⁸. В борьбе с беспризорностью важную роль сыграла специальная комиссия во главе с председателем ВЧК Ф.Э. Дзержинским, да и сами чекисты активно участвовали в этом процессе. В итоге к середине 20-х гг. прошлого века большинство беспризорников либо обрели приемные семьи, либо находились в детских домах.

После образования СССР в 1922 г. социальное обеспечение осталось в ведении союзных республик, а общесоюзного органа управления создано не было. Социальным обеспечением сначала ведали наркоматы республик, а с 1923 г. – Наркомат труда СССР. В 1926–1927 гг. в некоторых Закавказских республиках наркоматы социального обеспечения были слиты с республиканскими комиссариатами внутренних дел и комиссариатами труда. Аналогичный процесс произошел и в ряде автономных республик РСФСР. В.Н. Дурденевский оценивал эти процессы неоднозначно⁹⁹, и даже скорее настороженно вопреки официальным разъяснениям об оптимизации структуры управления. Государственным обеспечением инвалидов войны и труда занимались созданные в некоторых республиках Комитеты помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибших на войне. В 1930 г. они были ликвидированы, а новые общественные организации получили наименование «Общества помощи». В том же году трудоустройство инвалидов было передано республиканским наркоматам социального обеспечения.

Учебными заведениями ведал Наркомат просвещения РСФСР, а все виды образования первоначально были бесплатными. Постановлением СНК РСФСР от 6 октября 1925 г. была введена плата за содержание детей в детских учреждениях и за обучение в школе, но она не могла превышать 6 % заработной платы родителей независимо от числа детей.

Крестьянство так и осталось без государственной социальной помощи, а на местах продолжали действовать уже упомянутые КОВ, упраздненные к 1931 г. Во время голода 1933–1934 гг. советское крестьянство было предоставлено самому себе, что стоило жизни не менее 5 млн человек. Впоследствии в некоторых «зажиточных» колхозах создавались ясли и дома престарелых за счет доходов самих хозяйств. При этом с 1930 г. социальное обеспечение нетрудоспособных колхозников официально возлагалось на сами колхозы. Пенсии колхозникам были назначены только в 1964 г., а другие социальные пособия стали выплачиваться и того позже.

На общественных началах действовали такие организации, как «Друг детей» (1923–1935 гг.), Литфонд РСФСР (с 1934 г. – СССР), Общество для призрения престарелых и лишенных труда артистов Большого и Малого театров (до 1927 г.), Республиканские общества слепых и глухих, Союз цыган, проживающих на территории РСФСР (до 1928 г.) и др. Жалкие остатки общественной благотворительности были окончательно уничтожены в 30-е гг. XX в.

В государственное призрение, как и во все социальное обеспечение, все более внедрялся принцип целесообразности и примат государственных интересов, не предусмотренный «рабочей страховой программой». Так, по экономическим причинам «старческие пенсии» так и не стали всеобщими. Впрочем, лица старше 50 лет, утратившие трудоспособность и имеющие восьмилетний стаж наемного труда, имели право на пенсию в порядке социального страхования¹⁰⁰.

Согласно постановлению ВЦИК и СНК СССР от 2 июля 1931 г. впервые было введено понятие «социально-бытовая помощь». Соцстрах взял на себя все расходы на санаторно-курортное лечение и путевки, а также финансирование яслей, детских садов, молоч-

⁹⁸ См.: Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. – декабрь 1991 г. М., 1994. С. 78–82 и др.

⁹⁹ См.: Дурденевский В.Н. Указ. соч. С. 296.

¹⁰⁰ См.: Каминская П. Д. Советское трудовое право. Харьков, 1927. С. 348 и далее.

ных пунктов, пионерских и молодежных лагерей, бань, прачечных. Слияние Наркомата труда СССР и ВЦСПС (Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов) в 1933 г. означало не только огосударствление профсоюзов, но и перенос всех социальных расходов на государственный бюджет. Постановлением СНК СССР и ВЦСПС от 23 марта 1937 г. все органы социального обеспечения и здравоохранения финансировались только за счет бюджета.

В 1940 г. вводится плата за обучение в старших классах и вузах, хотя в очень ограниченных размерах и «в связи с ростом благосостояния народа». Обязанность трудиться и уголовная ответственность за тунеядство впоследствии вывели из числа объектов призрения неработающих трудоспособных лиц. На еще или уже неработающих, а также на временно нетрудоспособных распространялась система социального страхования. О безработных в первые годы советской власти речь пойдет в следующих разделах. В жесткой централизации государственного призрения есть свои плюсы, да и успехи советской системы социального обеспечения очевидны. Но это уже не общественное призрение в первоначальном смысле слова, а *государственная опека* со всеми вытекающими отсюда последствиями. До начала 50-х гг. даже формально отсутствовал централизованный отраслевой орган управления названной сферой. В этот период во главу угла часто ставили не декларируемые «интересы человека труда», а интересы государства, которые не всегда совпадали с интересами его граждан. В послевоенный период трудно усмотреть какие-либо специальные мероприятия социального призрения, хотя государство предпринимало определенные меры по искоренению детской безнадзорности, помощи инвалидам и ветеранам войны. Все они осуществлялись за счет средств государства и государственными чиновниками, чаще всего в рамках системы социального страхования. Современная система благотворительности и общественного призрения в настоящее время только формируется. В заключение этой главы можно сделать следующие выводы:

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.