



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТОЛОГИИ TOPICAL ISSUES OF POLITICAL SCIENCE

УДК 321

DOI: 10.52575/2687-0967-2021-48-4-901-910

Происхождение социальной политики в Германии

Подольский В.А.

Государственный академический университет гуманитарных наук,

Россия, 119049, г. Москва, Мароновский пер., 26

E-mail: deomniscibili@yandex.ru

Аннотация. Решение о введении обязательного страхования в Германии в 1880-е годы определило развитие социальной политики в Европе и других регионах на последующее столетие. Если реформы 1880-х хорошо известны в отечественной и зарубежной науке, то более ранние меры социальной политики в Германии изучены меньше. Цель настоящей статьи – рассмотреть всю историю становления социальной политики в Германии до конца XIX века. Опираясь на сравнительно-исторический подход, анализ правовых документов и институтов, статья показывает формирование норм и практик социальной политики в Германии и их значение. Созданная в 1880-е система была основана на восходящих к средневековой принципам корпоративной солидарности и взаимопомощи, а также городских программах поддержки нуждающихся. Представленные сведения о истории социальной поддержки в Германии представляют ценность для изучения социальной политики, благотворительности, самоорганизации.

Ключевые слова: социальная политика, социальное страхование, история Германии, пенсии, пособия.

Благодарности: Статья подготовлена при финансовой поддержке в рамках выполнения ГЗ (государственного задания) ГАУГН по теме «Современное информационное общество и цифровая наука: когнитивные, экономические, политические и правовые аспекты» (FZNF-2020-0014).

Для цитирования: Подольский В.А. 2021. Происхождение социальной политики в Германии. Via in tempore. История. Политология. 48 (4): 901–910. DOI: 10.52575/2687-0967-2021-48-4-901-910.

Origins of the social policy in Germany

Vadim A. Podolskiy

State Academic University for the Humanities,

26 Maronovskiy sid., Moscow 119049, Russia

E-mail: deomniscibili@yandex.ru

Abstract. The introduction of the mandatory social insurance in Germany in the 1880's defined the development of the social policy in Europe and other regions for the next century. If the reforms of the 1880's are well studied in both Russian and foreign science, the earlier measures of the social policy in Germany are less known. The aim of the present article is to review the entire history of emergence of the social policy in Germany till the end of the XIX century. The article relies on the comparative and historical approach, analysis of legal documents and institutions, and describes the development of norms and practices of the social policy in Germany and their significance. The system that was created in the 1880's was based on principles of corporate solidarity and mutual help, as well as town programs of



support for the needy, that could be traced back to the Middle Ages. Presented information about the history of the social support in Germany is valuable for studies of social policy, charity, self-organisation.

Keywords: social policy, social insurance, history of Germany, pensions, benefits.

Acknowledgments: the study was made with the financial support as part of fulfillment of the SA (state assignment) of the State academic university for the humanities on the subject «Contemporary informational society and digital science: cognitive, economic, political and legal aspects» (FZNF-2020-0014).

For citation: Podolskiy V.A. 2021. Origins of the social policy in Germany. *Via in tempore. History. Political science.* 48 (4): 901–910. DOI: 10.52575/2687-0967-2021-48-4-901-910.

Изучение истории немецкой социальной политики представляет интерес по трём причинам. Во-первых, большинство отечественных и зарубежных источников обычно фокусируются на реформах, проведённых при Бисмарке, период средних веков пропускают почти целиком, а социальные преобразования после реформации описывают кратко. В то же время решения Бисмарка, которые стали примером для подражания в других странах, в частности Британии и Японии, и привели к формированию современного государства «всеобщего благосостояния», опирались на средневековые корпоративные практики. Изучение раннего периода немецкой социальной политики важно, поскольку в это время создавались предпосылки для базовых решений в сфере социальной поддержки. Во-вторых, отечественная социальная политика в начале XX века подражала решениям имперской Германии, но и в XVIII–XIX веках ряд идей был перенят из Пруссии. Немецкая социальная политика повлияла на российскую и предопределила направление её развития. В-третьих, некоторые меры социальной поддержки, существующие в Германии со средних веков, не утратили своего значения по сей день. Солидарность и взаимовыручка членов корпорации, адресная поддержка нуждающихся, самоорганизация нуждающихся и благотворительность – вот те практики, изучение которых имеет ценность и для современной России.

Немецкая социальная политика хорошо исследована и в самой Германии, и в Британии, США и России благодаря вниманию к реформам Бисмарка, которым посвящены сотни монографий и статей. Но более ранний период, когда создавались предпосылки для формирования системы всеобщего страхования, но уже существовала поддержка образования, предоставлялись медицинские услуги и помощь деньгами и натурой, изучен в отечественной исторической и политической науке меньше, исследуются только отдельные институты или периоды организации помощи. Источников, в которых предлагался бы полный обзор мер поддержки в немецких государствах до образования империи в 1870-е, на русском языке нет. Историки обращаются к труду Владимира Александровича Гагена «Право бедного на призрение» (1907), но в нём приводится лишь краткое упоминание о мерах поддержки нуждающихся в немецких государствах до XIX века [Гаген, 1907, с. 28]. Самая подробная работа на английском языке – это труд историка Ларри Фромена из университета Беркли, посвященный помощи бедным в Германии с XVI до XX века [Frohman, 2008]. В самой Германии история социальной политики обычно рассматривается в обзорной литературе, например, трудах историка Михаэля Штолляйса из университета Гёте [Stolleis, 2013]. Новейшее обзорное исследование истории немецкой социальной политики, написанное правоведом Филиппа Хельвеге из университета Аугсбурга, изучает роль гильдейской помощи в происхождении современных законов о социальной защите и закона о страховании в Германии [Hellwege, 2020].

История социальной политики в Германии до реформ Бисмарка в 1880-е может быть разделена на три неравных этапа в зависимости от субъекта предоставления поддержки. Первый этап – от возникновения немецких государств до реформации. В это время организацией помощи нуждающимся, образованием и медицинскими услугами занималась католическая церковь и, реже, города и отдельные благотворители. Второй этап – от реформации до преоб-

разований в Пруссии в конце XVIII века. После отделения церковью северной Европы от Рима многие немецкие государства и города распустили монастыри и взяли на себя те функции, которые ранее выполняла церковь. Третий этап продолжался от принятия Прусского земского уложения в 1794 году до реформ Бисмарка, когда создавались ключевые институты социального государства в современном смысле. Правовые документы, регулировавшие порядок предоставления помощи, сохранились с самых ранних времён, также в качестве источника информации доступно обширное наследие историков и современников, поэтому сравнительно-исторический подход и анализ правовых документов и институтов позволяют восстановить картину социальной политики в Германии.

Начало истории государственного регулирования социальной поддержки в немецких землях положил указ 779 года Карла Великого, когда он повелел организовать всеобщее покаяние с постом и обязал монастыри, соразмерно уровню их благосостояния, выдать милостыню бедным во искупление грехов, которые не давали добиться победы в затяжной войне за Саксонию и привели к голоду [The Oxford Handbook..., 2014, p. 318]. Подобные единичные решения повторялись несколько раз, а более системным было указание в капитулярии от 806 года. Указ предписывал землевладельцам поддерживать нуждающихся на своих землях, не допускать бродяжничество, отказывать в помощи трудоспособным нищим [Фирсов, 2017, с. 127]. Разделение бедных на заслуживающих и незаслуживающих помощи в зависимости от их трудоспособности присутствовало еще в кодексе Юстиниана [Poverty and welfare..., 2017, p. 25]. Эти принципы более тысячи лет служили основанием для социальной политики в Европе. Нищим помогали на локальном уровне. Отношение к бедным зависело от возраста, состояния здоровья, репутации, почтительности, религиозности, трудолюбия в прошлом, отсутствия вредных привычек. Власти боролись с бродяжничеством, иногда прибегая к крайне жестоким мерам: телесным наказаниям, заключению, работе на галерах и даже казни, и проверяли просителей на трудоспособность, отказывая тем нищим, которые могли работать, в помощи или направляя их на общественные работы [Frohman, 2008, p. 16–22].

В средние века в Германии не менее 50 % граждан были бедными, то есть не имели собственности и накоплений, а около 5–10 % были вынуждены периодически обращаться за помощью [Frohman, 2008, p. 13]. Помощь могла предоставляться непосредственно от жертвователя просителю в виде милостыни или через пожертвования или завещания монастырям, фондам, приютам для сирот и пожилых. Выдача производилась по воскресеньям, праздникам, на похоронах. Бедные всё время перемещались в поисках средств к существованию [Frohman, 2008, p. 14]. Обычно они просили подаяние у церквей, также церкви организовывали общие трапезы для нуждающихся. Специальные «столы для бедных» были известны во всей Европе, их периодически организовывали приходы [Frohman, 2008, p. 27] для раздачи не только еды, но и денег и одежды. Иногда по праздникам бедных собирали на площадях, а городские власти обращались к гражданам с просьбой предоставить нуждающимся подаяние [Frohman, 2008, p. 22]. В средние века в Кёльне и Брауншвейге организация раздачи еды нуждающимся по праздникам производилась силами городских районов [Lindberg, 1993, p. 54].

Со средних веков церковь, опираясь на доход от десятины, церковных земель и пожертвования, не только раздавала помощь, но и создавала госпитали, которые выполняли функции и приютов для нуждающихся, и медицинских учреждений для инвалидов, прокаженных и бедных [Lindberg, 1993, p. 135]. Госпитали в основном принадлежали церковным орденам, но уже в средние века они начали получать финансирование от городов или состоятельных горожан. Так, в 1256 году за счёт горожан был создан госпиталь в Ганновере. Для того чтобы госпиталь мог продолжать работу, граждане обычно указывали его в своих завещаниях и иногда сами доживали в таких приютах свои дни. Из средств пожертвований создавались фонды, а для обеспечения их работы привлекались городские власти, которые со временем брали на себя управление госпиталями. В 1261 году в Страсбурге городской совет стал отвечать за местный госпиталь. В 1321 году городской совет Кёльна



принял решение о том, что он будет назначать управляющих в госпитале Святого духа, а в 1510 году – что во всех госпиталях города [Lindberg, 1993, p. 61–63]. В завещаниях состоятельные граждане также направляли средства на другие общественные цели, например, на создание стипендий, которые талантливые учащиеся могли использовать для оплаты образования в университетах [Lindberg, 1993, p. 145] или на общественные бани, или на проведение общественных работ для строительства объектов инфраструктуры, распорядителями в таких случаях могли быть местные власти [Lindberg, 1993, p. 65–66].

С античных времен существовали «общие фонды» различных профессиональных и иных объединений для защиты от рисков, пополнявшиеся за счет взносов членов сообществ, из этих фондов выделялись средства на лечение, погребение и иногда содержание вдов и сирот. В средние века эта идея была воплощена в гильдиях, братствах, корпорациях [Stolleis, 2013, p. 29–30]. Свои братства для взаимопомощи учреждали и нуждающиеся: в Страсбурге в 1433 году было создано братство слепых, а во Франкфурте в 1480 году – братство слепых и хромых [Lindberg, 1993, p. 44].

В XV веке города столкнулись с проблемой увеличения численности населения после её радикального снижения в XIV веке из-за чумы. Ремесленникам стало сложнее поступать в гильдии из-за возросшей конкуренции, нищих в городах стало больше. Из-за роста городов граждане уже не знали друг друга лично. Помимо известных с раннего средневековья практик запретов на попрошайничество, города также пытались ввести лицензирование для регулирования сбора милостыни нуждающимися, первым случаем обычно считается учреждение ордена бедняков по решению городского совета Нюрнберга в 1370 году. Без специальных металлических табличек сбор подаяния был запрещен, а для получения таблички проситель должен был продемонстрировать знание базовых молитв, также двое свидетелей должны были подтвердить, что соискатель действительно терпел нужду. В 1435 году похожий порядок был принят в Кёльне, в 1490 – в Вюрцбурге [Lindberg, 1993, p. 46].

Полицейское постановление Священной Римской империи 1497 года рекомендовало регулировать попрошайничество по примеру Нюрнберга [Frohman, 2008, p. 21]. Аугсбургское постановление императора Священной Римской империи Карла V Габсбурга в 1530 году подтвердило территориальный принцип попечения о нуждающихся: каждая община должна была заботиться только о своих бедных, а бродяг изгонять, предписывалось обучение детей бедных ремёслам, им не разрешалось попрошайничать. После реформации многие протестантские города учредили «общий сундук» для сборов на бедных, попрошайничество было запрещено. В Ляйсниге фонд организовал лично Лютер в 1523 году, по этому примеру фонды были созданы в Галле в 1527, в Лейпциге – в 1531, в Эрфурте – в 1534 [Lindberg, 1993, p. 129]. В 1527 году сундук был создан в Гамбурге [Lindberg, 1993, p. 143]. В швейцарском Цюрихе при Цвингли также была учреждена городская система помощи бедным [Wandel 2003, p. 142]. Похожие решения принимались и в католических городах Фламандии, первым стал город Ипр в 1525 году. В 1531 году Карл V издал эдикт, который рекомендовал другим городам следовать примеру Ипра и учреждать централизованный фонд для сборов на бедных [Lindberg, 1993, p. 146–148]. Всего законы о бедных были приняты в 30 городах. Учреждалось ведомство по благотворительности для контроля ресурсов и издержек, за них отвечали видные граждане, подчиненные магистратам: помощники бедных, провизоры, хранители сундуков. Создавались правила, иерархия, централизация сбора подаяний, единообразные процедуры, нанимались сотрудники [Frohman, 2008, p. 21]. Велись книги о бедных [Stolleis, 2013, p. 12], эти отчёты позволяют оценить численность получателей помощи. Так, в Нюрнберге помощь постоянно получало около 1 % граждан, периодически – до 10 %, а в неурожайные годы – треть [Lindberg, 1993, p. 135]. В Ипре городские власти оценивали число получателей помощи в 15 % горожан [Lindberg, 1993, p. 148]. Если в протестантских городах основным институтом помощи бедным были муниципальные сборы на бедных, то в католических доминирующую роль вплоть до распада Священной Римской империи сохраняли монастыри [Poverty and welfare..., 2017, p. 33].

В XVI веке инфляция составила 30–50 % из-за притока серебра в Европу из колоний Испании, поэтому рабочие беднели [Frohman, 2008, p. 19]. Ещё более серьёзный ущерб экономике Германии был нанесён в ходе тридцатилетней войны, когда немецкие государства потеряли треть населения [Frohman, 2008, p. 38]. Из-за войны благотворительные фонды оскудели, и муниципальные чиновники взяли на себя попечение о нуждающихся [Frohman, 2008, p. 41]. Законодательство в отношении бедных в XVII веке в основном было нацелено на борьбу с бродяжничеством. Как и в Британии, за бедняка из чужого муниципалитета должен был платить муниципалитет происхождения, и земли спорили друг с другом из-за чужих бедных [Dross, 2007, p. 28]. Магистраты предоставляли бедным работу, в основном прядение, бедные пряли либо у себя дома, либо в муниципальных ткацких домах. Бродяг из других регионов обязывали чистить улицы, строить укрепления, а затем изгоняли. Работа была организована в тяжелых условиях для того, чтобы приучать просителей к труду, поскольку власти объясняли нужду плохим характером бедняков: после тридцатилетней войны Германия страдала от бродячих банд [Frohman, 2008, p. 37–39]. В XVII веке по образцу Британии и Нидерландов в Германии, Швейцарии и Австрии [Frohman, 2008, p. 32] строились работные дома, чтобы ограничить число бродяг и обеспечить трудоспособных нуждающихся работой [Stolleis, 2013, p. 15]. Их содержание было дорогим, прибыль они не приносили, количество работных домов и численность нуждающихся, которые в них состояли, было гораздо меньше, чем в Британии – около сотни домов, в которых в общей сложности содержалось несколько тысяч человек [Frohman, 2008, p. 35–40].

В XVII веке начала усиливаться Пруссия, и именно в этом государстве активнее всего развивался целый ряд направлений социальной политики. Рост бюрократии, созданной для эффективного управления армией, обусловил возникновение пенсий как выплат за заслуги: чиновники рассчитывали на жалование и награды, а не собственные имения, и поэтому их лояльность государству была выше. Особое прочтение лютеранства, пиетизм, повлияло на внимание к образованию [Gawthrop, 1993, p. 237–238], и Пруссия, наряду с Шотландией, стала лидером в сфере массового образования. В конце XVII столетия богослов-пиетист Август Герман Франке создал образовательные учреждения в городе Галле, которые финансировались за счёт пожертвований, в том числе от короля Пруссии [Gawthrop, 1993, p. 130–131]. В XVIII веке в Пруссии были приняты первые в мире законы об обязательном школьном образовании. По закону от 1736 года, школы получали от церковных приходов материалы для строительства и скотину для преподавателей, а от короля – земельные участки. Также из местных средств предоставлялись дополнительные выплаты в зависимости от числа детей школьного возраста на территории общины. Согласно закону 1763 года, вводились штрафы за непосещение школ за исключением детей, учившихся дома, а образование детей из малообеспеченных семей оплачивалось из средств приходов.

В конце XVIII века швейцарский педагог Иоганн Песталоцци разработал систему начального образования и создал приюты для воспитания детей. Его опыт стал известен в Германии благодаря философу Иоганну Фихте [Phillips, 2011, p. 15–16]. С начала XIX века массово создавались учреждения для детей младшего возраста, они получали финансирование от местных властей, интерес к таким учреждениям среди благотворителей возрос после удачного опыта Вильгельма Фрёбеля в Тюрингии, автора идеи детских садов [Phillips, 2011, p. 26].

В 1794 году в Пруссии был принят свод законов, Земское уложение, в котором впервые попечение о бедных предполагалось уже не только на уровне общины, но и на уровне государства [Dross, 2007, p. 27]. Кодекс обязал общины заботиться о бедных там, где не было фондов для бедных. В тех районах, где не было объединений горожан, государство брало ответственность на себя, но просителей из других регионов изгоняли [Stolleis, 2013, p. 17].

При французах религиозные корпорации были распущены, система приходской благотворительности была упразднена, помощь бедным оказывали бюро общественного благосостояния, а госпиталями ведала централизованная комиссия по госпиталям.



В 1810 году Наполеон создал имперское общество по материнской благотворительности и потребовал, чтобы чиновники и знать учредили местные подразделения по всей империи, в том числе и в германских землях. Согласно кодексу Наполеона, государство отвечало за помощь заслуживающим бедным, если им не помогали общины или существующие корпоративные структуры [Frohman, 2008, p. 57–59].

Вследствие распространения романтизма и реставрации монархий после революции во Франции в начале XIX века возросла поддержка католической церкви. Возникли или возобновили работу многочисленные движения, помогавшие детям, бездомным, больным и нуждающимся, например, общество Сен-Венсан де Поля. Протестанты поддерживали такие организации, как учреждения Франке в Галле, детские сады, дома для душевнобольных, приюты. Также возникали светские организации взаимопомощи, которые раздавали еду, помогали беспризорникам, организовывали сберкассы [Stolleis, 2013, p. 22–23]. Благотворительные расходы вплоть до конца XIX века превышали государственные [Frohman, 2008, p. 96].

В XIX веке население Германии удвоилось, и быстрее всего возрастала численность жителей, у которых не было собственности и места в обществе. Почти четверть горожан в 1830–1840-е получали помощь [Frohman, 2008, p. 61]. Наиболее известны две городских системы помощи нуждающимся: Гамбургская, существовавшая с 1788 года до 1809, и Эльберфельдская, существовавшая с 1840-х до 1910-х. В 1788 году Гамбург был разделен на 5 районов, их возглавляло по 2 директора, районы делились на 12 кварталов с 2 надзирателями в каждом, контролировавшими работу 3 избираемых попечителей. Отвечал за общую помощь бедным исполнительный комитет, состоявший из директоров районов, администраторов приходских «сундуков для бедных», директоров благотворительных организаций города, руководителей сиротского приюта, работного дома, дома для заразных больных, и представителей административных структур города. Попечители посещали нуждающихся, изучали их жизненные обстоятельства и характер с помощью специальных опросных листов, записи о семьях-получателях сохранялись. После опроса попечители передавали свои суждения директорам районов, которые направляли их в совет для рассмотрения запросов и принятия решений о помощи. В Гамбурге также была создана программа медицинской помощи нуждающимся для снижения издержек из-за утраты трудоспособности рабочих. Город платил за школы труда, в которые были обязаны направлять своих детей получатели помощи для бедных, а также могли направлять рабочие. Детям платили за обучение, чтобы компенсировать те средства, которые они могли бы заработать, если бы трудились. Попечение об этих школах позднее было передано от системы поддержки бедных к муниципальной школьной комиссии. Гамбургская система прекратила существование после распада Священной Римской империи [Frohman, 2008, p. 47–50].

В середине XIX столетия похожая система была создана в городе Эльберфельд на юго-западе Германии. Система получала средства благодаря городскому налогу на нуждающихся. За его распределение отвечали избираемые городским советом надзиратели. Система включала в себя поддержку учреждений для проживания нуждающихся, то есть приютов и больниц, и раздачу помощи натурой и деньгами. Город был разделен на несколько округов, количество которых возрастало из-за увеличения численности населения: в городе располагались текстильные производства, и развитие отрасли привлекало новых жителей, и если в начале XIX века в Эльберфельде жило 12 тысяч человек, то к концу столетия – более 100 [Frohman, 2008, p. 89]. В округах за сбор сведений о нуждающихся и распределение средств отвечали попечители, которые работали бесплатно, причём отказ от работы попечителем о бедных вел к утрате права голоса и повышению налогов [Frohman, 2008, p. 92]. Попечители посещали просителей, вели с ними воспитательные беседы и предоставляли помощь, деньги, продукты, одежду или работу в зависимости от ситуации. Попечители проводили встречи раз в две недели для обсуждения предоставляемой поддержки. Хотя уровень помощи был ниже минимальной оплаты труда и прожиточного минимума, чтобы доход от любой занятости был более выгодным для просителя и не снижалась его мотива-

ция к труду, расходы регулярно превышали объём пожертвований из фондов, добровольных взносов и еженедельных пожертвований в церкви, недостающие средства предоставлялись налогоплательщиками [Frohman, 2008, p. 90] и из городских доходов, например, штрафов. Благодаря строгости системы, доля просителей снизилась с 10–20 % граждан в середине XIX века [Frohman, 2008, p. 89] до 2 % к концу столетия, несмотря на рост населения [Павлова 2016, с. 365–366], уличные попрошайки исчезли. Система во второй половине XIX века была перенята во многих других городах [Frohman, 2008, p. 96–97].

Вслед за Пруссией государственное регулирование социальной поддержки появилось в Баварии, где в 1816 году власти потребовали от коммун обеспечивать своих больных и бедных, а также обязали рабочих создавать кассы взаимопомощи. В 1832 году было введено обязательное медицинское страхование для некоторых профессий [Companje et al., 2009, p. 58–59]. Нужно было платить взнос за вступление в кассу и еженедельные взносы для получения права на бесплатное медобслуживание [Dross, 2007, p. 30]. В 1850 году правительство Баварии выпустило постановление, которое обязывало муниципалитеты оплачивать медицинские услуги для рабочих, законодательно закрепив фактически сложившуюся ситуацию, когда местные власти были вынуждены финансово поддерживать страховые кассы, которые не собирали достаточный объём взносов для лечения своих членов [Companje et al., 2009, p. 58–59]. В 1869 году в Баварии был принят закон о государственной помощи бедным и больным. Предоставлялись минимальные средства при явной нужде [Stolleis, 2013, p. 20–21]. Общины должны были создавать органы опеки, которые вместе с существующими благотворительными организациями были обязаны учреждать и поддерживать больничные кассы, сберкассы, дома для бедных и сирот, больницы, обеспечивать занятость бедных, обучать детей ремёслам. Получатели помощи должны были со временем возвращать средства в кассы или службы опеки, то есть помощь предоставлялась в долг [Чилькина, 2013, с. 233–234].

В 1825 в Пруссии был принят закон о пенсиях для офицеров, ранее офицеры, как и гражданские чиновники, получали пенсии в награду от государства, если у них не было своих источников к существованию. В 1851 году в Пруссии был принят закон о пенсиях для солдат-инвалидов, вместо пенсий они могли выбрать пребывание в доме для инвалидов, но число таких домов и мест в них было крайне невелико – всего 9 и 1 000 соответственно на всю Пруссию. Также инвалидам предоставлялись сертификаты на льготное замещение вакансий на государственной службе [Perkins, 1863, p. 33–38]. Размер пенсии зависел от степени утраты трудоспособности и составлял от 10 до 100 % жалования, а для офицеров – от 50 % жалования до 100 % в зависимости от срока службы и заслуг. Также предоставлялись выплаты семьям погибших офицеров. Дома инвалидов содержались за счёт завещаний и из фонда, созданного по королевскому указу [Perkins, 1863, p. 40]. В Австрии уровень пенсий зависел от чина и степени утраты трудоспособности и составлял от 10 % до 100 % от жалования, домов для инвалидов было 6 на 2 500 человек [Perkins, 1863, p. 45–46].

В 1840-е в Пруссии стали популярны кассы для страхования здоровья или оплаты похорон, обязанность работников делать взносы в эти кассы включалась в договор о трудоустройстве. В 1849 году в Пруссии муниципалитеты получили право обязывать индивидов присоединяться к страховым организациям [Dross, 2007, p. 27–29], в том числе рабочих-мигрантов [Dross, 2007, p. 38], в первую очередь страхование затрагивало рабочих в таких высокорисковых сферах, как добыча угля. Помимо похоронных касс создавались сберегательные кассы, кассы взаимопомощи при болезни, инвалидности, пенсионные фонды, фонды вдов и сирот, ассоциации по обучению рабочих. Эти фонды создавались как рабочими на базе гильдейских институтов, так и другими классами из соображений христианского патернализма, местного патриотизма, примирения классов. Бедные, впрочем, не зарабатывали столько, чтобы откладывать на старость [Frohman, 2008, p. 72–74]. Рабочие без постоянной занятости не могли вступать в такие ассоциации, больные и пожилые не принимались в них из-за высоких рисков, женщины и дети также не принимались в кассы, то есть помощь не получали те, кому она была нужнее всего [Frohman, 2008, p. 102], а получение



помощи для бедных вело к утрате избирательного права. В 1870 правила, аналогичные прусским, были распространены на весь Северогерманский союз [Frohman, 2008, p. 86].

Для противостояния активности социалистов консервативное правительство империи в 1880-е приняло ряд законов, направленных на поддержку рабочих. Закон 1883 года вводил страхование от нетрудоспособности из-за болезни и компенсацию расходов на лечение, а также пособия роженицам и пособия на погребения, закон 1884 года – страхование от несчастных случаев, а закон 1889 года – страховые взносы для последующей выплаты пенсий по старости и в случае инвалидности [Dross, 2007, p. 25]. Взносы в местные больничные кассы для оплаты медицинских услуг составляли 2–3 % от зарплаты, 1/3 платили работодатели, а 2/3 – рабочие [Comranje et al., 2009, p. 67]. Страховые взносы в размере в среднем порядка 1,5 % от зарплаты для выплат при несчастных случаях осуществляли работодатели, для управления системой были созданы специальные кассы, ставка взносов высчитывалась по формуле, учитывающей вероятность риска и предполагаемый объём выплат и сильно различалась в разных отраслях [Guinnane, Streb, 2012, p. 14]. Страховые взносы для выплаты пенсий по старости составляли около 1,5–2 % от зарплаты в зависимости от дохода, также деятельность касс субсидировало правительство, уровень пенсий достигал 20 % от средней зарплаты. Местные страховые агентства выпускали марки, которые рабочие получали при уплате взносов, чтобы затем подтвердить права на пенсию [Scheubel, 2013, p. 89–98]. Программы Бисмарка не требовали проверки на нуждаемость и не вели к утрате политических прав [Frohman, 2008, p. 105]. Численность жителей с медицинской страховкой страны выросла приблизительно с 3 % до 8 % в первые годы после принятия закона, а в 1890-е превысила 15 %. Страховку от несчастных случаев получила треть жителей Германии [Dross, 2007, p. 34], а пенсии по старости и инвалидности – менее 1 % граждан [Scheubel, 2013, p. 92]. В Австрии аналогичные законы были приняты примерно в то же время [Zelinka, 2005, p. 305–306]. Немецкая страховая система стала образцом для подражания для других европейских государств, в первую очередь Франции, Британии и России, а также для Японии.

Немецкая социальная политика сложилась на основе христианской этики и самоорганизации различных групп. В средневековой Германии ключевым институтом социальной поддержки была церковь: нищие собирались на церковных папертях, где получали подавание от прихожан, также церкви собирали пожертвования на помощь бедным. Церковные ордена организовывали госпитали и образовательные учреждения до реформации во всей Германии, а после XVI века – в католических немецких государствах. После реформации меры поддержки вводили города. Создавались городские фонды для сбора пожертвований, объём предоставляемой помощи регулировался в зависимости от нуждаемости просителя, из этих средств финансировалась работа приютов и госпиталей. По примеру Британии и Нидерландов, многие немецкие города давали просителям работу, а в княжествах нуждающиеся получали еду за строительство замков. Гильдии ремесленников поддерживали своих членов, помогали вдовам и сиротам. Также ещё со средних веков в Германии существовали объединения нуждающихся. Принцип корпоративной солидарности как способа распределения рисков был воплощен в системе страхования, которое стало распространяться в Германии в XIX веке. Участники страховых схем были обязаны делать взносы в кассы взаимопомощи, чтобы получить право на выплаты при нетрудоспособности или медицинские услуги. Пример самоорганизации различных групп привёл к тому, что немецкие государства, в первую очередь Пруссия, начали вводить постановления об обязательном страховании для некоторых профессий. В конце XIX века в объединённой Германии были приняты законы, согласно которым страхование – медицинское, от несчастных случаев и пенсионное – стало обязательным. Принцип солидарности и самоуправления по сей день составляет основу немецкой социальной политики, которая считается наиболее эффективной в мире. Современная Россия может использовать опыт Германии в социальной политике, как его использовала и Российская империя, реформируя образование и страхование. Наиболее ценные для решения современных задач идеи из



истории социальной политики Германии до конца XIX века – это корпоративная и локальная взаимопомощь, изучение положения нуждающихся перед предоставлением им помощи и содействие самоорганизации жителей страны, а также благотворительность.

Список литературы

1. Гаген В.А. 1907. Право бедного на призрение. Т. 1. Санкт-Петербург: типография товарищества «Общественная польза», 649.
2. Павлова И.П. 2016. Эльберфельдская система социальной помощи неимущим: от добровольчества к профессионализму. Журнал исследований социальной политики. Том 14. № 3: 363–376.
3. Фирсов М.В. 2017. История социальной работы: учебное пособие по направлению подготовки «Социальная работа». Москва: КНОРУС, 395.
4. Чилькина К.В. 2013. Взаимодействие двух систем социального обеспечения в Германии в XIX в.: системы призрения бедных и системы государственного социального страхования (анализ законодательства). Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева № 2 (78): 229–238.
5. Companje K.P., Hendriks R.H.M., Veraghtert K.F.E., Widdershoven B.E.M. 2009. Two centuries of solidarity. German, Belgian and Dutch social health insurance 1770–2008. Amsterdam: Aksant, 393.
6. Dross F. 2007. The Price of Unification. The Emergence of Health & Welfare Policy in Pre-Bismarckian Prussia. *Hygiea Internationalis. An Interdisciplinary Journal for the History of Public Health* 6 (1). July: 26–39.
7. Frohman L. 2008. Poor relief and welfare in Germany from the Reformation to World War I. New York: Cambridge university press, X, 257.
8. Gawthrop R.L. 1993. Pietism and the making of eighteenth-century Prussia. Cambridge: Cambridge university press, XIII, 305.
9. Guinnane T.W., Streb J. 2012. Incentives that saved lives: Government regulation of accident insurance associations in Germany, 1884–1914. Center Discussion Paper No. 1013. New Haven: Yale University Economic Growth Center, 46.
10. Hellwege P. From Guild Welfare to Bismarck Care. Professional guilds and the origins of modern social security and insurance law in Germany. Berlin: Duncker & Humblot, 2020, 348.
11. Lindberg C. 1993. Beyond charity. Reformation Initiatives for the poor. Minneapolis: Fortress press, X, 235.
12. Perkins S.H. 1863. Report on the pension systems, and invalid hospitals of France, Prussia, Austria, Russia and Italy, with some suggestions upon the best means of disposing of our disabled soldiers. New York: Wm. C. Bryant & Co., Printers, 52.
13. Phillips D. 2011. The German example. English interest in educational provision in Germany since 1800. New York: Continuum publishing, 240.
14. Poverty and welfare in modern German history. 2017. Ed. by Lutz R. New York: Berghan Books, 256.
15. Scheubel B. 2013. Bismarck's Institutions A Historical Perspective on the Social Security Hypothesis. Tubingen: Mohr Siebeck, 280.
16. Stolleis M. 2013. History of Social Law in Germany. Berlin: Springer, VIII, 258.
17. The Oxford Handbook of Medieval Christianity. 2014. Ed. by Arnold J.H. Oxford: Oxford university press, 394.
18. Wandel L.P. 2003. Always Among Us: Images of the Poor in Zwingli's Zurich – Cambridge: Cambridge University Press, 208.
19. Zelinka I. 2005. Der autoritäre Sozialstaat: Machtgewinn durch Mitgefühl in der Genese staatlicher Fürsorge. Münster: LIT Verlag, 418.

References

1. Gagen V.A. 1907. Pravo bednogo na prizreniye. T. 1 [The right of the poor for care. Vol. 1]. Sankt-Peterburg: tipografiya tovarishchestva «Obshchestvennaya polza», 649.



2. Pavlova I.P. 2016. The Elberfeld system of social care for the destitute: from volunteering to professionalism. *The Journal of Social Policy Studies*. Vol 14. № 3: 363–376 (in Russian)
3. Firsov M.V. 2017. *Istoriya sotsialnoy raboty: uchebnoye posobiye po napravleniyu podgotovki «Sotsialnaya rabota»* [History of the social work: manual for the field of study «The social work»]. Moskva: KNORUS, 395.
4. Chilkina K.V. 2013. Interaction of two systems of social security in Germany in the nineteenth century: the care of the poor and the system of state social insurance (analysis of legislation). *Herald of the Volga state university named after V.N. Tatischev* № 2 (78): 229–238 (in Russian)
5. Companje K.P., Hendriks R.H.M., Veraghtert K.F.E., Widdershoven B.E.M. 2009. Two centuries of solidarity. German, Belgian and Dutch social health insurance 1770–2008. Amsterdam: Aksant, 393.
6. Dross F. 2007. The Price of Unification. The Emergence of Health & Welfare Policy in Pre-Bismarckian Prussia. *Hygiea Internationalis. An Interdisciplinary Journal for the History of Public Health* 6 (1). July: 26–39.
7. Frohman L. 2008. Poor relief and welfare in Germany from the Reformation to World War I. New York: Cambridge university press, X, 257.
8. Gawthrop R.L. 1993. Pietism and the making of eighteenth-century Prussia. Cambridge: Cambridge university press, XIII, 305.
9. Guinnane T.W., Streb J. 2012. Incentives that saved lives: Government regulation of accident insurance associations in Germany, 1884–1914. Center Discussion Paper No. 1013. New Haven: Yale University Economic Growth Center, 46.
10. Hellwege P. From Guild Welfare to Bismarck Care. Professional guilds and the origins of modern social security and insurance law in Germany. Berlin: Duncker & Humblot, 2020, 348.
11. Lindberg C. 1993. Beyond charity. Reformation Initiatives for the poor. Minneapolis: Fortress press, X, 235.
12. Perkins S.H. 1863. Report on the pension systems, and invalid hospitals of France, Prussia, Austria, Russia and Italy, with some suggestions upon the best means of disposing of our disabled soldiers. New York: Wm. C. Bryant & Co., Printers, 52.
13. Phillips D. 2011. The German example. English interest in educational provision in Germany since 1800. New York: Continuum publishing, 240.
14. Poverty and welfare in modern German history. 2017. Ed. by Lutz R. New York: Berghan Books, 256.
15. Scheubel B. 2013. Bismarck's Institutions A Historical Perspective on the Social Security Hypothesis. Tubingen: Mohr Siebeck, 280.
16. Stolleis M. 2013. History of Social Law in Germany. Berlin: Springer, VIII, 258.
17. The Oxford Handbook of Medieval Christianity. 2014. Ed. by Arnold J.H. Oxford: Oxford university press, 394.
18. Wandel L.P. 2003. Always Among Us: Images of the Poor in Zwingli's Zurich – Cambridge: Cambridge University Press, 208.
19. Zelinka I. 2005. Der autoritäre Sozialstaat: Machtgewinn durch Mitgefühl in der Genese staatlicher Fürsorge. Münster: LIT Verlag, 418.

Конфликт интересов: о потенциальном конфликте интересов не сообщалось.

Conflict of interest: no potential conflict of interest related to this article was reported.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Подольский Вадим Андреевич, доцент факультета политологии Государственного академического университета гуманитарных наук, г. Москва, Россия

Vadim A. Podolskiy, assistant professor at the faculty of political science of the State academic university for the humanities, Moscow, Russia