

РОЗДІЛ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.1

РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В НІМЕЧЧИНІ
(ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ СТОЛІТТЯ)

DEVELOPMENT OF SOCIAL LEGISLATION IN GERMANY
(SECOND HALF OF THE NINETEENTH CENTURY)

Бадида А.Ю.,

*викладач кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена розвитку соціального законодавства в Німеччині (друга половина ХІХ століття). Особлива увага акцентована на тому, що в Німеччині того часу вперше було зроблено спробу виробити комплекс законів про соціальних захист. Зроблено висновок, що результати впровадження соціальних законів створили єдину розвинуту інституційну систему соціального забезпечення в Німеччині, що сприяло єдності країни (одна з цілей Отто фон Бісмарка).

Ключові слова: соціальна держава, соціальне законодавство, Німеччина, Отто фон Бісмарк.

Статья посвящена развитию социального законодательства в Германии (вторая половина XIX века). Особое внимание акцентировано на том, что в Германии того времени впервые была предпринята попытка выработать комплекс законов о социальной защите. Сделан вывод, что результаты внедрения социальных законов создали единую развитую институциональную систему социального обеспечения в Германии, что способствовало единству страны (одна из целей Отто фон Бисмарка).

Ключевые слова: социальное государство, социальное законодательство, Германия, Отто фон Бисмарк.

The article is devoted to the development of social legislation in Germany (second half of the nineteenth century). Particular attention is paid to the fact that in Germany since the first attempt was made to develop a set of laws on social protection. It is concluded that the implementation of social laws created a single institutional-developed social security system in Germany, which contributed to the unity of the country (one of the goals of Otto von Bismarck).

Key words: social state, social legislation, Germany, Otto von Bismarck.

Постановка проблеми. Ідея соціального захисту кожного в державі, пізніше названої «соціальною державою», стала відповіддю на виклики, які постали перед європейськими державами, що модернізувалися в політико-правовому та економічному аспекті після епохи так званих буржуазних революцій. Лідером у просуванні вирішення соціальних питань на рівень державної політики виявилася Німеччина, де на рівні окремих німецьких держав стали закріплюватися законами соціальні заходи (наприклад, заборона дитячої праці чи підтримка лікарняних кас на підприємствах). Інтерес до перших кроків у становленні соціальної держави в Німеччині є безумовно актуальним завданням сучасної правової науки.

Стан дослідження. У літературі мали місце окремі дослідження питань розвитку соціального законодавства Німеччини в другій половині ХІХ століття (праці О.А.Мельничук [1], Д.Г. Севрюкова [2], Є.Ю. Савчука [3]), однак це не заперечує актуальності подальшого аналізу цих питань.

Метою цієї статті є дослідження передумов схвалення та сутності соціального законодавства в Німеччині в другій половині ХІХ століття.

Вклад основного матеріалу. На становлення інституцій і норм соціальної держави в Пруссії та інших німецьких державах першої половини ХІХ століття впливали такі чинники. Відколи в 1800 р. було винайдено паровий двигун, індустріалізація набрала обертів, що різко підвищило ризик нещасних випадків на виробництві. Роботодавці і профспілки, що виникали, не могли дійти згоди з приводу відповідальності за такі нещасні випадки. Усі сторони звернулися до уряду з проханням врегулювати відповідні питання. Це був перший чинник для створення соціального законодавства. Другим чинником стало те, що в 1828 р. до уряду Пруссії поступив звіт, з якого ви-

пливало: обстеження призовників у робітничих районах засвідчув широке поширення нічної праці підлітків та значну кількість інвалідів. Висновок, який із цього робився, також зумовлював врегулювання на рівні закону.

Епізодичні кроки в цьому напрямі (в 1845 р. в Пруссії, наприклад, було схвалено «Положення про зайняття промислом», котре зобов'язувало найманого працівника – помічника майстра до вступу в місцеву касу соціального страхування зі сплатою відповідних внесків) були недостатніми в умовах настання наслідків індустріальної революції, в тому числі збільшення кількості найманих працівників, їх незадоволення існуючими порядками та загрозами правопорядку, що із цього випливали. Ліворадикальні рухи наростали в усій Європі, загрожуючи основам правової системи. «Маніфест комуністичної партії», складений К. Марксом і Ф. Енгельсом, підтверджував такі побоювання. Посилення протидії екстремістським рухам також не могло дати стабільних результатів, що проявилася під час європейської революції 1848–1849 рр.

Однак пройшло ще декілька десятиліть, доки соціальне законодавство стало реальністю (важливим фактором стало і те, що з 1874 р. перші робітничі партії увійшли до Рейхстагу за наслідками виборів).

Держава надавала допомогу деяким категоріям населення, проте ставлення до нужденних не було цивілізованим. Більше того, законами визначалося, що особа, яка претендує на отримання соціальної допомоги, не могла претендувати на повноцінні права громадянина. Так, наприклад, на основі пруського виборчого закону 12 квітня 1849 р., який зберіг дію в об'єднаній Німецькій імперії, виборцем на виборах у Рейхстаг вважався кожен німецький громадянин, який досяг 25-річного віку, в тому числі союзних держав за місцем проживання. Закон не передбачав ні цензів, ні поділу на класи, ні обмежень строком проживання у виборчо-

му окрузі. Права обирати позбавлялися такі категорії осіб: 1) які знаходяться під опікою; 2) над майном яких у судовому порядку призначено конкурс або адміністрація; 3) які отримують або отримували в році, що передусе виборам, допомоги із суспільного чи комунального опікування над бідними; 4) позбавлені за постановою суду цивільних прав [4, с. 25]. Відтак особа, яка отримувала соціальну допомогу за рахунок бюджетних коштів, не вважалася вільним громадянином та позбавлялася права голосу.

Соціальне законодавство у фрагментарному вигляді вже існувало в 1860–1870 роках у Пруссії та в понад 20 державних утворень, які поступово об'єднувалися в єдину Німецьку імперію. Але такі закони не були дієвими, та практика їх застосування судами викликала претензії. Така доля спіткала закон про відповідальність підприємців за нещасні випадки на виробництві (1871 р.). Він надавав робітникам право звернутися до суду з позовом про компенсацію за каліцтво, але судова практика не була прихильною до найманих працівників. Подібними законами були незадоволені як працівники, так і роботодавці.

Протидіяти радикальному робітничому руху був покликаний Закон «Проти загальнонебезпечну діяльність соціал-демократії» від 21 жовтня 1878 р., який передбачав, що в Німеччині товариства, які спрямовані на повалення існуючого політичного або соціального порядку через соціал-демократичні, соціалістичні, або комуністичні починання, повинні бути заборонені. Це стосується і товариств, в яких соціал-демократичні, соціалістичні або комуністичні зусилля, спрямовані на повалення існуючого політичного або соціального порядку, які проявляються таким чином, є небезпечними для громадського спокою і, зокрема, для гармонії між класами населення (§ 1). Згідно з § 4 цього Закону органам державного управління надавалося право бути присутнім на всіх засіданнях і засіданнях товариства, оглянути книги, документи та грошові кошти, а також вимагати інформацію про справи товариства, заборонити проведення засідань, які схильні до подальшого зусиллям, описаних у § 1, взяти на себе відповідальність і управління коштами товариства. Цей закон був схвалений 19 жовтня 1878 г. і діяв до 31 березня 1881 р. Після цього його дія була продовжена чотири рази: в травні 1880 р. – до 30 вересня 1884 року; у травні 1884 р. – до 30 вересня 1886 року; у квітні 1886 року – до 30 вересня 1888 року, і в лютому 1888 року – до 30 вересня 1890 р. [5]. Закон виступав реакцією на посилення екстремістського і терористичного руху в Німеччині, а також двох посягань на життя кайзера (в травні і червні 1878 р.), коли монарх було важко поранено. Протягом дії цього законодавчого акту понад 1500 чоловік були засуджені.

Однак монарх і уряд, сформований парламентом, розуміли, що правоохоронний ресурс є недостатнім для протидії наростаючому революційно-екстремістському руху. Відтак об'єктивною потребою виступало створення соціального законодавства, яке було спроможне надати певні соціальні гарантії для робітничого класу.

Подією, яка засвідчує народження феномену соціальної держави, слід вважати послання кайзера Німеччини Вільгельма I до німецького народу 17 листопада 1881 р. [6]. У Посланні німецький монарх прямо й недвозначно заявив, що «...лікування соціальних дефектів буде відбуватися не тільки за рахунок придушення соціал-демократичних крайностей, але також шляхом послідовного і позитивного просування добробуту трудящих». Далі він указав, що вважає «... обов'язком Імперії ще раз закликати Рейхстаг прийняти цю задачу близько до серця», бо успіхи будуть, якщо ми зрозуміємо, що забезпечення для Вітчизни нових і міцних гарантій внутрішнього миру можливе, «...надавши нужденним більше безпеки і допомоги для достатку, на які вони мають право. Кайзер висловив упевненість, що такі зусилля будуть забезпечені підтримкою всіх союзних урядів, і ми віримо, що в нас є підтримка

Рейхстагу, незважаючи на партійні розбіжності». Вільгельм I серед запланованих кроків назвав проекти закону про страхування працівників від нещасних випадків на виробництві, закону про комерційне медичне страхування, закону про пенсійне страхування для непрацездатних за віком та внаслідок інвалідності. На його думку, інваліди мають законне право отримати більше добробуту з боку держави, ніж вони мали до цього часу. Монарх відзначив, що «...знаходження належних шляхів і засобів для забезпечення цього рівня добробуту важке, але він також є одним із найвищих завдань будь-якої спільноти, яка будуватиметься на моральних основах християнського громадянського життя», а досягнення мети неможливе без «інвестиції значних коштів».

Те, що називають соціальним законодавством канцлера Отто фон Бісмарка, складається з пакету законодавчих актів, а саме: Закону про страхування від нещасних випадків на виробництві 1881 р., Закону про лікарняне страхування робітників 1883 р., Закону про страхування робітників від нещасних випадків 1889 р.

Перший із законів (про страхування від нещасних випадків) передбачав у деяких галузях промисловості страхування від нещасних випадків усіх робітників та службовців, якщо їх річний заробіток не перевищував 2000 марок. Через втрату працездатності на строк понад чотири тижня потерпілому призначалася пенсія в розмірі двох третин заробітку. Страхові внески розподілялися наступним чином: 2/3 – від підприємця, третина – від робітників. Робітники, які мають річний заробіток 750 марок та менше, звільнялися від внесків, а їх частка перекладалася на плечі держави. Передбачалося також створення імперського страхового відомства. Другий закон (про лікарняне страхування) охоплював більш широке коло трудящих, ніж законопроект про страхування від нещасних випадків. Водночас передбачалося, що постраждалі від виробничого травматизму повинні були протягом 13 перших тижнів передаватися на догляд лікарняних кас. Лікарняне страхування, таким чином, певною мірою підміняло страхування від нещасних випадків, оскільки відшкодування збитків у 95–98% загальної кількості нещасних випадків великим тягарем лягало на лікарняні каси. Третій закон (про страхування робітників від нещасних випадків) залишив без змін розмір пенсій та виплат постраждалим від нещасних випадків та членам їх родин, проте вніс чимало інших змін. Як організації, покликані здійснювати страхування, проект передбачав професійні товариства (корпорації) підприємців. Статути об'єднань повинні були визначати самі підприємці, в проекті містилися лише деякі орієнтовні норми. Товариства підприємців створювалися по всій країні, поділялися на об'єднання за класами небезпеки виробництва для визначення фінансових відрахувань від кожного підприємця. Крім того, передбачався поділ на секції за географічною ознакою. Внески з окремих підприємців повинні були стягуватися в кінці року за тарифом, визначеним імперським об'єднанням за класом небезпеки виробництва. Закон передбачав участь робітників у діяльності корпорацій підприємців, але вона була ілюзорною. Робітники повинні були брати участь у роботі третейських судів та в робітничих комітетах. Цим установам відводилася роль контролерів за дотриманням техніки безпеки на виробництві, вони могли брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків на заводах та фабриках. Робітничі представники обиралися з числа членів правління місцевих або фабричних (обов'язкових) лікарняних кас, які перебували під контролем підприємців [7].

Бісмарк не приховував, що призначення соціального законодавства було спрямоване на нейтралізацію «честолюбців, які очолюють робітничий рух», на «доповнення» до так званого «виняткового законодавства» [8, с. 9].

На перший погляд, може видатися, що результати впровадження цих законів не дали очікуваного соціально-

го ефекту, їх чимало критикували в Німеччині і, врешті, їх дія не перешкодила соціал-демократам вже за кілька років перемогти в ході парламентських виборів. Разом із тим соціальні реформи Отто фон Бісмарка відіграли відчутну роль, і їх значення полягало в такому. Рівень життя в ході зростання економіки і законодавчих зусиль поступово зростав. Наприклад, станом на 1908 р. у Берліні середня заробітна плата найманого працівника становила 2,40 марок у день (у Бреслау – 1,6 марок). На той час за одну марку можна було придбати 16,6 кг картоплі, або 2,1 кг білого хліба, або 5,3 кг чорного хліба, або 1,1 кг цукру, або 0,6 кг м'яса, або 0,3 кг шинки, або 6,8 кг рису [9, с. 31].

Висновки. Впровадження соціального законодавства в Німеччині в другій половині XIX століття зіграло істотну роль для розвитку ідеї соціальної держави на європейському континенті, що дозволяє зробити такі висновки.

По-перше, вперше в масштабах крупної європейської держави питання соціального захисту окремих категорій населення з рівня самодіяльних благодійницьких організацій чи рівня місцевих громад піднімався на найвищій національний рівень імперських законів. Процес підготовки цих законів відображав професійне обговорення складних питань інституційного й ресурсного забезпечення захисту

працівника, участі в цьому держави, підприємців і самого працівника. При цьому вперше було зроблено спробу виробити комплекс законів про соціальних захист.

По-друге, вказані три закони стали своєрідною базою, на основі якого розвиток соціального законодавства в Німеччині було продовжено. Результати їх впровадження створили розвинуту інституційну систему забезпечення в Німеччині, яка за єдиними стандартами обслуговувала німців, стверджуючи єдність країни (це була одна з цілей Отто фон Бісмарка). Співна новітніми соціальними технологіями, запущеними в 1880-х роках, скористалися наступні покоління німців. У сукупності з іншими факторами на початку XX століття Німеччина була визнаним європейським лідером в усіх сферах суспільного прогресу. Єдність країни забезпечувало і те, що хоча соціал-демократична партія займала вагому нішу в політичному спектрі, соціальне законодавство, по суті, перетворило її з революційної в соціал-реформістську партію.

По-третє, соціальні закони Німеччини й створені на їх основі установи та практика стали зразком для всіх європейських держав, які розпочали в цьому напрямі спроби відповідних реформ із запізненням у декілька десятиліть.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мельничук О.А. Страхування робітників від нещасних випадків у Німеччині наприкінці XIX – на початку XX століття / О.А. Мельничук // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія : Історія. – 2014. – Вип. 22. – С. 195–200. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzvdpu_ist_2014_22_42.
2. Севрюков Д.Г. Соціальна функція держави / Д.Г. Севрюков // Публічне право. – 2013. – № 1. – С. 296–301. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_42.
3. Савчук Є.Ю. Правове регулювання соціального захисту робітників у Німеччині наприкінці XIX ст. / Є.Ю. Савчук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2014. – Вип. 7. – С. 51–54. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_7_14.
4. Иоллоса И.Б. Основные положения конституционного права в Германии / И.Б. Иоллоса // Политический строй современных государств. Т. 2. Сборник статей. – Санкт-Петербург, 1912. – С. 1 – 49.
5. Law Against the Publicly Dangerous Endeavors of Social Democracy from October 21, 1878 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=1843.
6. Kaiser Wilhelm I's Royal Proclamation on Social Policy (November 17, 1881) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/eng/428_Wilhelm%20I_Social%20Policy_129_JNR.pdf.
7. Матвеев С.О. Соціальна політика Отто фон Бісмарка і сучасність / С.О. Матвеев, Г.В. Музиченко // Укр. іст. журн. – 2008. – № 6. – С. 134–149.
8. Гончар Б. Право і сила. Парламентаризм Отто фон Бісмарка / Б. Гончар // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Історія. – 2007. – Вип. 89-90. – С. 7–9. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_ist_2007_89-90_4.
9. THE GERMAN SICKNESS INSURANCE PROGRAMME 1883–1911. Its Relevance for Contemporary American Health Policy Lynne Susan Katzmann London School of Economics and Political Science PhD Thesis July 1992. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://etheses.lse.ac.uk/1296/1/U062704.pdf>.