

Д.В. ИВАНЧУК

Самарский государственный экономический университет

**СОЦИАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ГЕРМАНИИ
ПЕРИОДА ИМПЕРИИ ГОГЕНЦОЛЛЕРНОВ
И ВЕЙМАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

В статье представлена история возникновения и развития государственной социальной политики в Германии в период с 1880-х гг. по 1920 г. Анализируется социальное законодательство этих лет, особое внимание уделяется рассмотрению социально-правовых основ Веймарской конституции 1919 г.

Ключевые слова: Германская империя, государственная социальная политика, Веймарская республика, Веймарская конституция.

D. V. IVANCHUK**SOCIAL LEGISLATION IN GERMANY DURING
HOHENZOLLERN IMPERIAL PERIOD AND THE WEIMAR
REPUBLIC**

This article presents the history and the development of the state social policy in Germany between the 1880s and the 1920s. The author analyses the social legislation of those years; special attention is paid to the social and legal foundations of the Weimar Constitution of 1919.

Keywords: German Empire, the state social policy, the Weimar Republic, the Weimar constitution.

Возникновение государственной социальной политики в Германии, равно как и во всех других странах, взаимосвязано с началом широкого протестного движения трудящихся за свои права. Формирование индустриального общества сопровождалось ростом численности и организованности рабочего класса, активизацией забастовочного движения. В 1875 г. была образована Социал-демократическая партия Германии

(СДПГ), ставшая вскоре одной из ведущих организаций рабочего движения в мире. Влияние партии быстро распространялось, особенно в промышленных районах, и опиралась она, прежде всего, на зарождающееся профсоюзное движение. К 1878 г. в Германии действовало 27 отраслевых профсоюзов социал-демократиче-

ской направленности¹.

Таким образом, социалистическое движение к началу 1880-х г. представляло уже серьезную возрастающую опасность для недавно возникшей юнкерско-буржуазной империи. «Железному канцлеру» О. фон Бисмарку требовалось выбить у социал-демократов электоральную почву – быстро увеличивающийся рабочий класс. Для этого недостаточно было просто запретить деятельность СДПГ, что и было сделано изданием в октябре 1878 г. «Закона против общественно опасных устремлений социал-демократии», получившего впоследствии наименование «исключительного»². Правительству было необходимо самому инициировать социальные реформы, направленные на качественное улучшение социального положения немецких рабочих, о намерении чего, по инициативе канцлера, и было заявлено в 1881 г. императором Вильгельмом I³.

Формирование широкой системы социального обеспечения началось с Закона о страховании от несчастных случаев. После трехлетнего обсуждения закон был принят в 1884 г. Он вводил обязательное страхование всех рабочих и ряда групп служащих с годовым доходом не более двух тысяч марок и гарантировал им помощь при несчастном случае, произошедшем на работе. Закон предусматри-

вал оплату лечения пострадавшего в течение 14 недель, пенсию в случае нетрудоспособности. Размер пенсии инвалида составлял две трети его заработка. В случае смерти работника его семье полагалась пенсия, не превышающая 60 % зарплаты погибшего. Подчеркивалось, что «страхование осуществляется владельцами предприятий [...]». Для этой цели предприниматели объединяются в профессиональные товарищества, которые создаются для определенных округов и охватывают в пределах последних все предприятия той отрасли индустрии, для которой они образованы [...]»⁴. Но закон не включил в сферу своего действия работников сельского хозяйства.

Закон о медицинском страховании обсуждался всего два месяца и был принят в июне 1882 г. Его действие распространялось на рабочих и служащих большинства отраслей, чей дневной заработок не превышал 6,6 марок. Медицинское страхование вступало в силу только в случае профессиональной болезни или производственной травмы, которая не излечивалась более 13 недель. Финансирование медицинского страхования на две трети осуществлялось за счет взносов трудящихся и на одну треть – предпринимателей. Страхование обеспечивало лечение, в том числе стационарное, бесплатное обеспечение лекарствами, выплату пособия с четвертого дня болезни в размере 50 % от заработка⁵.

Законопроект о пенсионном обеспечении пожилых рабочих и опеке над инвалидами обсуждался в рейх-

¹ История Германии: учебное пособие в 3-х тт. / Под общ. ред. Б. Бонвеча, Ю.В. Галактионова. М., КДУ, 2008. Т. 2. – С. 35.

² Закон неоднократно продлевался и действовал до 1890 г. (прим. авт.)

³ Примечательно, что одним из источников информации по рабочему вопросу для канцлера Бисмарка был один из основоположников германской социал-демократии Ф. Лассаль, переписка с которым опубликована. См.: Беспалова Л. Н. Социальная политика Отто фон Бисмарка // Известия Алтайского государственного университета. № 4, ч. 2. Барнаул, 2011. – С. 230.

⁴ Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 1. München, 1996. – S. 99.

⁵ Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 1. – S. 97.

стаге с 1881 г. по 1889 г. В силу закон вступил 1 января 1891 г., его основу составляло положение об обязательном страховании широкого круга рабочих и служащих с годовым доходом не более 2 тыс. марок. Позднее было внесено дополнение о страховании владельцев ремесленных и мелких предприятий, а также мастеров, работающих на дому. Лица, не подлежащие обязательному страхованию, могли оформить страховку добровольно, если они не достигли 40 лет. Этот вид страхования после пяти лет уплаты взносов давал право на получение пенсии по инвалидности и по старости. Пенсия по старости полагалась с 70 лет, если трудящийся регулярно платил не менее 30 лет. Закон устанавливал паритетный принцип в создании страхового фонда: «Средства для выплаты пенсий по инвалидности и по старости обеспечиваются за счет взносов работодателей, застрахованных и за счет субсидий из имперской казны»⁶.

Социальные реформы распространялись лишь на часть рабочего класса, при этом значительная доля расходов на социальное обеспечение возлагалась на самих рабочих. Но для того времени это был наиболее полно разработанный комплекс законодательных актов о социальном страховании в случае болезни, несчастных случаев на производстве, по инвалидности и старости, что отличало Германию от других стран⁷. Позитивные результаты социальной политики первыми ощутили высококвалифицированные рабочие – главная опора социал-демократов.

Под давлением рабочего и профсоюзного движения система социального обеспечения развивается и после отставки Бисмарка в 1890 г. Так, правительством сменившего его канцлера Лео фон Каприви при поддержке Вильгельма II в 1891 г. через рейхстаг был проведен закон об охране труда. Он устанавливал обязательный воскресный отдых, 11-часовой рабочий день для женщин и 10-часовой для подростков, запрещал фабрично-заводской труд детей младше 13 лет. Закон учреждал арбитражные суды, формируемые из представителей государства, предпринимателей и рабочих, призванные разрешать производственные конфликты⁸. Кроме того, на территории большей части Германской империи – в Пруссии – удалось провести налоговую реформу. Прежняя система разделяла население на группы, каждая из которых платила почти равную сумму налога. Реформа вводила прогрессивный подоходный налог, который несколько облегчил положение неимущих слоев. Часть налогов передавалась местному самоуправлению на решение проблем городов и общин⁹. Система социального обеспечения охватила миллионы людей в Германии. Так, если в 1885 г. страхованием по болезни было охвачено 4,7 млн трудящихся, то в 1913 г. уже 14,6 млн. Число застрахованных от несчастного случая составляло в 1887 г. 269 тыс., в 1910 г. — 6,2 млн человек. Численность имеющих страховку по старости и инвалидности выросла с 1892 г. по 1915 г. с 11,7 млн до 16,8 млн человек. Началось вовлечение в эту систему и

⁶ Ibid. – С. 97-103.

⁷ Чубинский В.В. Бисмарк: политическая биография. М.: Мысль, 1988. – С. 345.

⁸ История Германии: учебное пособие в 3-х тт. Т.2. – С. 66.

⁹ Там же. – С. 67.

семей застрахованных¹⁰.

Однако, как отмечает Н.В. Павлов, действительное понимание социальной проблематики у Вильгельма II отсутствовало. Когда выяснилось, что германскому правительству путем социальных реформ не удастся оторвать избирателей от социал-демократической партии, ставшей ведущей политической силой в нижней палате парламента – рейхстаге, кайзер потерял интерес к осуществлению социальных программ¹¹.

Вступившая в 1914 г. в Первую мировую войну империя Гогенцоллернов потерпела в итоге полный военный крах и в результате Ноябрьской революции 1918 г. прекратила свое существование. Главными завоеваниями революции были выход Германии из войны, установление демократической формы правления, парламентской Веймарской республики. 19 января 1919 г. состоялись выборы в Национальное учредительное собрание, на которых внушительную победу одержала Социал-демократическая партия Германии (СДПГ, до 1890 г. именовалась СДРП). 11 февраля 1919 г. председатель партии Ф. Эберт был избран первым президентом республики, а 22 июня 1919 г. парламент принял конституцию, вошедшую в историю под названием Веймарской (по месту ее принятия).

Веймарская конституция стала одной из самых демократических конституций, известных в это время буржуазным странам. Она признавала верховную власть за народом – всеми мужчинами и женщинами старше 20 лет, получивших избира-

тельные права. Конституция выражала компромисс между различными социальными слоями общества и соединяла в себе немецкую государственную традицию с республиканской формой правления. Сохранив прежнее название государства – «Германская империя» – конституция объявила его республикой. В ней был закреплен широкий перечень политических и социальных прав и свобод германского народа: всеобщее избирательное право, свобода слова, собраний, союзов, 8-часовой рабочий день, право на организацию профсоюзов, коллективный договор, отмена реакционных законов о кабальных формах эксплуатации крестьян (законов о челяди), ликвидация крупного феодального землевладения¹².

Во втором разделе Конституции («Основные права и обязанности немцев»), наряду с широким перечнем политических и гражданских прав и свобод, детализированных теми или иными правовыми гарантиями, закреплялся и ряд принципиально новых социальных прав. Так, первая глава этого раздела начинается с провозглашения равенства всех перед законом, при этом особенно подчеркивалось равенство мужчин и женщин «в правах и обязанностях» (ст. 109). Неприкосновенность личности и жилища (ст. 115), тайна переписки (ст. 117), свобода слова (ст. 118) сопровождалась провозглашением таких правовых гарантий, как предоставление возможности немедленного опротестования ареста, задержание цензуры и пр.¹³. Во второй главе закреплялись такие граждан-

¹⁰ Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 1. – S.106.

¹¹ Павлов Н.В. История современной Германии, 1945-2005: курс лекций. – М.: Астрель: АСТ, 2006. – С. 29.

¹² Веймарская конституция / Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. – М.: Бек, 2000. – С. 60-61.

¹³ Там же. С. 62.

ские права, как свобода собраний (ст. 123), свобода образования союзов и обществ (ст. 124) с предоставлением им правоспособности (т.е. прав юридического лица). Это была принципиально новая трактовка права союзов, затронувшая, прежде всего, профсоюзы, которые, по Германскому гражданскому уложению 1900 г., относились к «неправоспособным обществам»¹⁴. «Веймарским школьным компромиссом» определялось содержание четвертой главы этого раздела – «Просвещение и школа», в котором закреплялась обязательность «всеобщего школьного обучения», по общему правилу, в «народной школе». К единой «народной» системе образования относилась и высшая школа, при этом «руководящим началом... для приема ребенка в определенную школу» должно было служить его призвание, дарование и склонность, а не «имущественное и общественное положение... его родителей» (ст. 145, п. 1). Для обучения детей малообеспеченных семей в средних и высших школах предусматривалось выделение специальных общественных пособий¹⁵ (ст. 146, п. 3).

Сугубо компромиссный характер носили положения и раздела 5 – «Хозяйственная жизнь», в котором главным образом рассматривались проблемы наемного труда, отношений между предпринимателями и рабочими. На государство возлагалась обязанность всемерно способствовать развитию предпринимательства, поддерживая при этом «средний класс», содействовать включению «в общее хозяйствен-

ное дело» промысловых и кооперативных товариществ, обеспечивать «хозяйственную свободу отдельной личности», свободу договоров в хозяйственном обороте (ст. 152, п. 1), пресекать ростовщичество (ст. 152, п. 2). Подчеркивалась также особая государственная ответственность в деле «социализации собственности» исходя из принципиально новой ее трактовки: «Собственность обязывает. Владение ею должно быть в то же время служением общему благу» (ст. 153, п. 3). Собственность, согласно ст. 153, п. 1, «обеспечивалась Конституцией, ее принудительное отчуждение могло быть предпринято только «для общего блага» и на «законном основании». Из этого общего правила допускались, однако, исключения в соответствии с имперским законом. Так, в частности, в ст. 156 (п. 1, 2) говорилось о «возможности принудительного отчуждения без вознаграждения» и передаче в общественное управление «частных предприятий, пригодных для обобществления», о праве государства, в случае настоятельной надобности», проводить объединение хозяйственных предприятий для общественных целей¹⁶ (ст. 156, п. 2). В Конституции особо подчеркивалась обязанность империи оказывать особое покровительство «рабочей силе». Формы этого покровительства выражались в предоставлении рабочим права на свободное объединение в союзы, в целях «сохранения и улучшения условий труда без всяких ограничений» (ст. 159), на коллективный договор (ст. 165, п. 1), на социальное страхование «для сохранения здоровья, работоспособности, охраны материнства», а также в случае

¹⁴ Там же. С. 63.

¹⁵ Веймарская конституция / Конституции зарубежных государств. – С. 65.

¹⁶ Там же. С. 66.

«старости, недугов и различных жизненных случайностей» (ст. 161, п. 1). В ст. 163 закреплено и право «добывать себе содержание трудом». Однако очевидная иллюзорность права на труд в условиях послевоенной Германии продиктовала соответствующее разъяснение этого права, которое было сведено к предоставлению «необходимой поддержки», то есть пособия по безработице¹⁷.

Сугубо компромиссный характер носили и те положения этой главы, в которых предпринимались попытки интегрировать рабочие Советы, рожденные революцией, в государственную систему. В ст. 165 говорится не только о законности деятельности Советов, созданных для представления интересов рабочих на предприятиях, в отраслях промышленности, но и о создании их объединений с представительными организациями предпринимателей и «иных заинтересованных кругов населения» в форме экономических советов, которым вверялись некоторые контрольные, административные и законодательные полномочия. Имперский экономический совет, например, призван был давать заключения на социально-экономические и хозяйственно-политические законопроекты «крупного значения» до внесения их в рейхстаг правительством, имел право самостоятельно предлагать правительству законопроекты, которые должны были рассматриваться в рейхстаге даже при отказе правительства поддержать их¹⁸.

Декларативные положения этого раздела Конституции для проведения

в жизнь нуждались в конкретных социальных программах, закреплении их текущим законодательством. Но они, по большей части, так и остались опережающими время «теоретическими построениями, стремящимися к абсолюту», как утверждают немецкие авторы¹⁹. Для их осуществления в Веймарской Германии не было соответствующих условий, необходимой экономической базы, должного уровня общественного сознания, а главное, политической стабильности. Более того, текущим законодательством позитивное содержание социальных положений Конституции было впоследствии в определенной мере ограничено. К примеру, введенное в 1919 г. право рабочих на 8-часовой рабочий день было изменено законом 1920 г., допускающим 10-часовой рабочий день. Деятельность производственных советов ограничивалась сферами «содействия разработке новых методов производства», «согласования служебных инструкций» и пр. Закон от 4 февраля 1920 г. прямо запрещал им «вмешиваться в руководство производством своими самостоятельными распоряжениями»²⁰.

Таким образом, Веймарская конституция была ориентирована на превращение Германии в демократическое государство с развитым гражданским обществом, консенсусной политической культурой и социальной ориентацией. Отражая компромисс между различными политическими и социальными силами, конституция создавала широкое поле деятельности не только республиканским, но и анти республиканским

¹⁷ Веймарская конституция / Конституции зарубежных государств. – С. 67.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 1. – S.112.

²⁰ Ibidem.

партиям, движениям и мировоззрениям. В итоге, это обрекло страну на тяжкие испытания. Однако, заложенные в эпоху империи Гогенцоллернов и в период создания Веймарской республики правовые основы и практика осуществления социальной политики были весьма прогрессивным явлением для своего времени и улучшили положение трудящихся. Равно

как и многие социально-правовые положения Веймарской конституции, не осуществленные в тот период, впоследствии получили развитие и практическую реализацию. Были заложены основы «социального государства», активное становление которого приходится на послевоенные десятилетия.