

В. ГАГЕНЪ.

изв. 1948 г.

ЮРИДИЧЕСКИЙ
КАБИНЕТЪ
В. Ж. К.

ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ

ПРИЗРѢНІЕ ПРЕСТАРѢЛЫХЪ

ВЪ

АНГЛИИ и ФРАНЦІИ.

(Изъ журнала „Трудовая Помощь“ Сентябрь—Ноябрь
1910 г.).



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Государственная Типографія.
1910.

СПбГУ

I.

Трудоспособные бѣдняки составляютъ сравнительно незначительную часть всей массы нуждающагося люда, о которой приходится заботиться органамъ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. Подавляющее большинство нуждающихся состоитъ изъ лицъ, которыя не могутъ добывать средствъ къ существованію путемъ отдачи въ наемъ своей рабочей силы и работать въ условіяхъ нормальнаго рабочаго договора вслѣдствіе истощенія физическихъ силъ благодаря преклонному или слишкомъ юному возрасту, а также физическихъ или душевныхъ недостатковъ.

Тѣ отношенія, которыя создаются въ настоящее время въ Западной Европѣ на почвѣ обращенія престарѣлыхъ нуждающихся къ органамъ обязательнаго призрѣнія, существенно отличаются отъ подобныхъ же отношеній, которыя сложились между трудоспособнымъ бѣднымъ и органами публичной власти.

Послѣднимъ, при оказаніи помощи престарѣлымъ, не приходится изощряться въ попыткахъ поставить бѣдняка въ условія нормальнаго рабочаго договора или, въ случаѣ ихъ безуспѣшности, оказывать трудовую помощь въ условіяхъ, приближающихся къ рабочему договору.

У публичной власти нѣтъ также основанія относиться къ престарѣлымъ бѣднымъ съ той подозрительностью и сдержанностью, которыя такъ характерны для отношенія законодателя и органовъ администраціи къ трудоспособнымъ бѣднымъ ¹⁾.

¹⁾ См. мою работу «Обязательное призрѣніе трудоспособныхъ бѣдныхъ въ Зап. Европѣ», стр. 25, 27, 38 и др. Москва 1910 г., а также мою статью «Помощь безработнымъ въ Англіи», стр. 56—62 въ «Вѣстникѣ Финансовъ, Промышленности и Торговли» (11 Юля 1910 г. № 28).

Напротивъ, прожитые долгіе годы, угасшія физическія силы, рѣзко выраженная немощь и страданія являются для престарѣлаго бѣдняка благопріятными обстоятельствами, облегчая получение помощи безъ тѣхъ ограниченій, которыя устанавливаются законодателемъ и практикой органовъ администраціи для трудоспособныхъ бѣдныхъ, у которыхъ они хотять поддержать энергію, стремленіе къ самостоятельной трудовой жизни и предупредить развитіе тунеладства и склонности жить на чужой счетъ.

Затѣмъ изъ исторіи призрѣнія бѣдныхъ въ Западной Европѣ видно, что вопросъ объ обязательномъ призрѣніи престарѣлыхъ не имѣлъ такого опаснаго придатка, какимъ являлось право на трудъ всякій разъ, когда обсуждался и рѣшался вопросъ объ обязательномъ призрѣніи трудоспособныхъ бѣдныхъ ¹⁾.

Все эти благопріятныя обстоятельства существенно повліяли на положеніе престарѣлаго бѣдняка, который въ настоящее время пользуется такими льготами и привилегіями, о которыхъ трудоспособный бѣднякъ, конечно, не можетъ и мечтать.

Существенной льготой прежде всего является то, что престарѣлый бѣднякъ, при наличности извѣстныхъ условій, сохраняетъ свое избирательное право. Во *Франціи* трудоспособный бѣднякъ, получающій помощь отъ благотворительнаго бюро (*bureau de bienfaisance*), утрачиваетъ свое избирательное право для выборовъ въ муниципальные и генеральные совѣты, и, напротивъ, оно сохраняется у тѣхъ престарѣлыхъ, которые пользуются обязательнымъ призрѣніемъ на основаніи закона 1905 г. ²⁾.—Затѣмъ, въ *Англіи* и *Даніи* мы встрѣчаемъ также особыя категоріи привилегированныхъ престарѣлыхъ бѣдняковъ, которые сохраняютъ свое избирательное право, несмотря на помощь, оказанную имъ изъ публичныхъ средствъ.

Нельзя не признать цѣнной привилегіей престарѣлыхъ бѣдныхъ и то, что въ указанныхъ трехъ странахъ Зап. Европы обязательное призрѣніе обеспечивается, по закону, и престарѣлымъ, обладающимъ нѣкоторыми матеріальными средствами, максимумъ которыхъ указанъ въ самомъ законѣ. Такой привилегіи законъ, конечно, не знаетъ для трудоспособныхъ бѣдныхъ. Надо, впрочемъ, оговориться,

¹⁾ См. ту же работу, стр. 6—19.

²⁾ Такая льгота установлена не закономъ, а состоявшимся въ 1909 г. рѣшеніемъ Государственнаго Совѣта по дѣлу о выборахъ въ общинѣ d'Ille-sur-Tet (деп. Вост.-Пиринеевъ), см. *Revue Philanthropique*. Avril 1909, № 144, p. 784—785.

что въ Англіи и Даніи законъ ставитъ въ такое привилегированное положеніе только достойныхъ престарѣлыхъ, которые удовлетворяютъ извѣстнымъ указаннымъ въ самомъ законѣ требованіямъ относительно нравственнаго поведенія, несудимости и прочихъ качествъ самихъ нуждающихся.

Однако практика англійскихъ бюро попечителей о бѣдныхъ (boards of Guardians), имѣющихъ дѣло съ обыкновенными престарѣлыми бѣдными, не удовлетворяющими указаннымъ выше условіямъ, показываетъ, что эти учрежденія проявляютъ неуклонное стремленіе къ тому, чтобы сравнять положеніе престарѣлаго паупера съ положеніемъ обыкновеннаго ненуждающагося англійскаго гражданина, и далеко не склонны считать наличность у паупера нѣкотораго имущественнаго достатка препятствіемъ къ оказанію ему призрѣнія ¹⁾.

Въ основѣ этой эволюціи въ сторону благожелательнаго отношенія публичной власти къ престарѣлому бѣдняку, несомнѣнно лежитъ новый взглядъ законодателя на свою роль въ дѣлѣ регламентаціи призрѣнія бѣдныхъ. Онъ уже не смотритъ на помощь нуждающимся какъ на публично-правовой институтъ, предназначенный спасать только тѣхъ людей, которые умираютъ съ голода. Нѣтъ, онъ видитъ въ немъ могучее орудіе для поддержанія во-время слабѣющихъ экономически гражданъ. Въ его глазахъ престарѣлые бѣдняки являются «ветеранами труда», принесшими своей родинѣ несомнѣнную пользу, затратившими на ея процвѣтаніе много силъ и знаній и потому имѣющими право рассчитывать на поддержку родины, когда истощились ихъ физическія и умственныя силы.

Въ Англіи эта эволюція нашла свое завершеніе въ законѣ 1908 года о старческихъ пенсіяхъ, но зародыши ея нужно искать чуть ли не со временъ Елизаветы, когда былъ изданъ законъ 1601 года.

Именно въ этомъ законѣ и его терминологіи впервые было установлено противоположеніе немощныхъ (Old and Impotent по терминологіи закона 1601 г. и Aged and Infirme—по закону 1834 года) и трудоспособныхъ бѣдныхъ, какъ двухъ различныхъ классовъ людей, къ которымъ должны примѣняться совершенно различныя мѣры помощи ²⁾. Черезъ всю исторію законодательства о призрѣніи бѣдныхъ Англіи проходитъ красной нитью та мысль, что старость является

¹⁾ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress* (докладъ меньшинства), р. р. 739—753.

²⁾ *Report* (бол.) р. 163, *Report* (мен.) р. 899.

лишь одной из форм немощи, и что основанием организации призрения бедных служить различие между немощными с одной стороны и трудоспособными пауперами с другой. Между тем, нельзя забывать, что достижение 60—70-летнего возраста вовсе еще не является презумпцией нетрудоспособности нуждающегося, который, достигнув таких лет, может сохранить свои физические силы и оказаться вполне пригодным к труду человеком. В самом законе нет никакого определенного указания на то, с какого именно возраста данное лицо должно считаться престарелым, и тем самым законодатель как бы возложил решение этого вопроса на центральный и местные органы призрения бедных, т. е. на Министерство местного управления (Local Government Board) и попечителей бедных. Но эти органы также не выполнили своей задачи, причем Министерство отклонило его разрешение под тем предлогом, что человек может быть трудоспособным в 70 лет и лишиться способности работать в 65 лет. вполне понятно, что и местные органы, оставшись без руководящего указания из центра, пошли разными путями и разрешали этот вопрос далеко не однообразно.

Доклад меньшинства Комиссии 1905 г. делает интересную попытку разобраться в тех отклонениях, которые принимали отношения Министерства и попечителей о бедных к вопросу о призрении престарелых за все время, начиная с 1834 и по 1908 год. Доклад разделяет протекшие 75 лет на три периода ¹⁾.

Первый период, когда действовали с 1837 по 1847 г. Poor Law Commissioners, а с 1847 по 1871 г.—Poor Law Board, характеризуется безразборчивым оказанием помощи престарелым и немощным в общих смешанных рабочих домах, причем в некоторых случаях им разрешалась помощь и на дому. В этот период высшие административные органы призрения бедных уклонились от выполнения тех указаний, которые были даны членами комиссии 1832 г. в их известном докладе, где они одобряли существовавшую тогда практику оказания помощи престарелым и немощным выдачей им мелких денежных еженедельных пособий на дому и высказывались за устройство при рабочих домах особых отделений с особым завывающим. Но в то же время ни Commissioners, ни Poor Law Board не издали такого распоряжения (Order), которое бы

¹⁾ Report (мен.), p. 900 sqq.

требовало категорически от мѣстныхъ органовъ, чтобы помощь престарѣлымъ оказывалась только въ рабочемъ домѣ. Благодаря этому въ широкихъ размѣрахъ стала практиковаться и помощь на дому. Но, съ другой стороны, центральная власть противилась всякой попыткѣ попечителей о бѣдныхъ провести различіе между престарѣлыми бѣдняками, основываясь на ихъ прошлой жизни, поведеніи или проявленной ими бережливости. Престарѣлый попадалъ на попеченіе органовъ обязательнаго призрѣнія лишь въ томъ случаѣ, если онъ былъ лишенъ средствъ къ существованію (*destitute*) и не могъ получать со стороны больше того, что ему было необходимо для поддержанія жизни; поэтому пособіе изъ суммъ дружескаго общества (*Friendly Society*) или какой-либо другой доходъ паупера попечители цѣликомъ засчитывали въ выдаваемое пособіе.

Второй періодъ, охватывающій 1871—1890 г.г., знаменуетъ собой поворотъ во взглядахъ центральной власти (*Local Government Board*) или, вѣрнѣе, большинства инспирируемыхъ имъ инспекторовъ въ сторону болѣе энергичнаго проведенія принципа оказанія помощи престарѣлымъ только въ рабочемъ домѣ. Причины такой перемѣны прекрасно сформулированы однимъ изъ выдающихся послѣдователей этой политики инспекторомъ Longley. По его словамъ, строгое проведеніе этого принципа должно побуждать самихъ пауперовъ копить нужныя средства на случай старости, болѣзни или вдовства, или заставить позаботиться объ этомъ родныхъ паупера. Если же бѣднякъ не въ силахъ сдѣлать какія-нибудь сбереженія, или у него не окажется родныхъ, обязанныхъ по закону давать ему пропитаніе, то такая форма помощи скорѣе заставитъ другихъ родныхъ, не обязанныхъ по закону давать ему содержаніе, позаботиться объ его удаленіи изъ рабочаго дома. Впрочемъ, мѣстные органы допускали и помощь на дому, но обыкновенно только при наличности извѣстныхъ условій. Такъ, бюро попечителей въ Paddington приняло за правило оказывать помощь на дому тѣмъ престарѣлымъ и немощнымъ, которые: 1) въ моментъ обращенія за помощью были лишены средствъ, 2) обнаруживали склонность къ бережливости, 3) не имѣли родныхъ, нравственно или по закону обязанныхъ и способныхъ содержать ихъ, 4) не могли получать достаточной помощи изъ средствъ благотворительности, и 5) желали жить внѣ рабочаго дома и могли оставаться безъ присмотра.

Наконецъ, *третій періодъ*, охарактеризованный однимъ изъ свѣдѣтелей Коммисіи 1905 г. какъ «политическая декада управленія

призрѣніемъ бѣдныхъ» (political decade of Poor Law administration) ¹⁾; включаетъ послѣднее десятилѣтіе XIX вѣка и первые годы XX вѣка, когда былъ изданъ законъ 1908 г. о старческихъ пенсіяхъ. Въ этотъ періодъ органы призрѣнія бѣдныхъ начинаютъ различать среди лицъ, перешедшихъ извѣстный возрастъ, достойныхъ и недостойныхъ бѣдняковъ (deserving and undeserving poor), при чемъ это различіе находитъ себѣ выраженіе и въ размѣрѣ оказываемой помощи на дому и въ извѣстныхъ удобствахъ, предоставляемыхъ пауперамъ при полученіи ими призрѣнія въ учрежденіяхъ.

Нужно замѣтить, что такая политика органовъ призрѣнія, рѣзко отличавшаяся отъ политики тѣхъ же органовъ въ первые два періода, сложилась постепенно, подъ давленіемъ желаній, выраженныхъ парламентомъ, и протеста со стороны самого общества. Особенно поучительна въ этомъ отношеніи исторія съ одной льготой престарѣлымъ пауперамъ, а именно съ выдачей имъ табака. Органъ призрѣнія бѣдныхъ г. Ливерпуля—Select Vestry—рѣшилъ предоставить старымъ людямъ, живущимъ въ рабочемъ домѣ и отличающимся хорошимъ поведеніемъ, привилегію курить табакъ, независимо отъ того, исполняютъ ли пауперы неприятныя обязанности или не исполняютъ. Аудиторъ возражалъ противъ такой льготы, но комитетъ (Vestry) настаивалъ на своемъ. Однако центральная власть также возстала противъ этой привилегіи. Тогда мѣстное населеніе обратилось къ своимъ представителямъ въ парламентѣ, и только послѣ этого центральной властью былъ предложенъ извѣстный компромиссъ, состоявшій въ томъ, что врачу было предоставлено право включать табакъ въ пищевое довольствіе (dietary table), если конечно центральная власть не откажется санкціонировать это нововведеніе. Но Vestry отвергло и этотъ компромиссъ и настаивало на разрѣшеніи пауперамъ курить табакъ не въ видѣ льготы. Въ заключеніе центральная власть поручила инспектору заявить, что она беретъ свое возраженіе обратно, но тѣмъ не менѣе воздержалась заявить о такой уступкѣ публично, хотя подобная льгота стала практиковаться и въ другихъ мѣстахъ. Наконецъ, въ теченіе 1892 года центральная власть разрѣшала неоднократно отдѣльнымъ бюро попечителей еженедѣльную выдачу унціи табаку мужчинамъ въ возрастѣ свыше 60 лѣтъ, находившимся въ рабочемъ домѣ, а въ ноябрѣ того же года издала общее распоряженіе (General Order), разрѣшавшее эту выдачу во всѣхъ союзахъ

¹⁾ Report (мен.) p. 903 sqq.

вѣмъ нуждающимся, безъ различія пола, и не огрѣничивая размѣра.

Спустя годъ съ небольшимъ ¹⁾ и престарѣлыя женщины получили право «пить чай» съ сахаромъ и молокомъ, сверхъ той порціи чая, которая была предусмотрена въ ихъ пищевомъ довольствіи (Order 8 марта 1894 г.). Въ настоящее время эта льгота распространена на «питье кофе или какао», которые стали доступны также и мужчинамъ.

Но этимъ еще не кончились попытки органовъ призрѣнія бѣдныхъ внести новыя улучшенія въ положеніи паупера, который находится въ рабочемъ домѣ. Такъ циркуляромъ отъ 31 іюля 1896 г. ²⁾ Министерство мѣстнаго управленія рекомендовало администраціи рабочаго дома разрѣшать престарѣлымъ кліентамъ болѣе частыя прогулки внѣ этого учрежденія, не препятствовать имъ ходить въ гости и принимать у себя, предлагало устраивать для супружеской четы, кромѣ отдѣльной спальни, еще помѣщеніе небольшого размѣра для ихъ дневного пребыванія.—Въ циркулярѣ отъ 4 августа 1900 г., составленномъ подъ вліяніемъ работъ Коммисіи 1899 г., Министерство предписывало органамъ призрѣнія бѣдныхъ классифицировать престарѣлыхъ, которымъ минуло 65 лѣтъ, и оказывать достойнымъ изъ нихъ (old deserved poor) особыя льготы: давать болѣшую свободу въ рабочемъ домѣ, выдавать имъ табакъ, чай, сахаръ и пр. ³⁾.

Благодаря такимъ послабленіямъ, жизнь престарѣлыхъ бѣдняковъ въ рабочихъ домахъ сдѣлалась болѣе пріятной и больше походить на жизнь самостоятельнаго англійскаго гражданина, принадлежащаго къ низшимъ слоямъ населенія.

Въ самомъ дѣлѣ докладъ меньшинства Коммисіи ⁴⁾ обрисоваль, въ довольно заманчивыхъ краскахъ, жизнь престарѣлаго паупера, который по состоянію здоровья вынужденъ или самъ желаетъ жить въ рабочихъ домахъ такихъ союзовъ какъ Брандфордъ, Шеффилдъ, Вульвичъ, Дьюсбюри, Бирмингамъ и пр. Въ однихъ союзахъ (poor law unions) такіе пауперы живутъ въ комфортабельно обставленныхъ помѣщеніяхъ, отдѣленныхъ отъ общаго смѣшаннаго рабочаго дома; въ другихъ союзахъ имъ отведены даже

¹⁾ Report (бол.), p. 164.

²⁾ Aschrott, The english Poor Law System, p. 120 и Report (мен.), p. 904—905.

³⁾ О проведеніи этихъ указаній центральной власти на практикѣ см. Report (бол.), p. 168—169.

⁴⁾ Report (мен.), p. 910—911.

особые домики, вдали от здания рабочаго дома; въ Брэдфордѣ устроены четырёхугольники изъ отдѣльныхъ помѣщеній, въ Шеффилдѣ—рядъ коттеджей, разчитанныхъ каждый на двухъ обитателей. Нерѣдко каждый престарѣлый пауперъ имѣетъ особую комнату или отдѣленіе ея, гдѣ находятся коверъ, стулъ и столъ съ ящиками. Иногда сервируется въ 4 ч. пополудни «afternoon tea». Обѣды изготовляются обыкновенно въ общей кухнѣ и подаются всѣмъ въ особой общей столовой; но нерѣдко старики могутъ готовить для себя и другія блюда на своемъ топливѣ. У нихъ есть чай, сахаръ, курительный и нюхательный табакъ, выдаваемые имъ еженедѣльно для употребленія, когда они захотятъ. Они носятъ удобное, ничѣмъ не отличающееся отъ обыкновеннаго, платье, которое имъ выдается органами призрѣнія, но могутъ носить и свое собственное; имъ предоставлено принимать въ своихъ комнатахъ посѣтителей и уходить въ теченіе дня, когда имъ вздумается. Иногда имъ разрѣшается держать любимыхъ животныхъ, воздѣлывать свои собственные маленькіе садики. Они могутъ принимать подарки отъ друзей и оставлять ихъ у себя, кромѣ алкогольныхъ напитковъ. Они не принуждаются къ работѣ, а если пожелаютъ работать, могутъ получить работу, соответствующую возрасту и способности къ ея исполненію. Но за то имъ не разрѣшается имѣть карманныхъ денегъ.

Параллельно съ улучшеніемъ положенія тѣхъ престарѣлыхъ пауперовъ, которые вынуждены или желаютъ жить въ рабочемъ домѣ, идетъ и облегченіе полученія ими помощи на дому. Последняя, конечно, бываетъ чрезвычайно разнообразной въ отдѣльныхъ unions и въ то же время очень щедрой по своимъ размѣрамъ. Въ докладѣ большинства Комисіи ¹⁾ приведено нѣсколько примѣровъ такой щедрости, которые свидѣтельствуютъ о томъ, что попечители о бѣдныхъ совершенно не считаются съ тѣмъ, находятся ли просители въ нуждѣ или нѣтъ.

Любопытно далѣе отмѣтить еще и то обстоятельство, что въ сельскихъ округахъ Англіи очень распространенъ взглядъ на помощь на дому престарѣлымъ пауперамъ, какъ на своего рода пенсіи по случаю старости: пауперы нисколько не стѣснялись подавать просьбы о помощи, а последняя оказывалась имъ не потому, что человекъ бѣденъ, а потому что онъ достигъ извѣстнаго возраста ²⁾.

¹⁾ Report (бол.), р. 172.

²⁾ Report (бол.), р. 170—171, Report (мен.), р. 921.

Для иллюстраціи этого взгляда приведу слѣдующее мѣсто изъ показаній одного свидѣтеля, инспектора Vagenal'я, который описывалъ постановку помощи на дому въ одномъ союзѣ своего округа: «за двумя исключеніями я въ общемъ вынесъ, конечно, вполне благопріятное впечатлѣніе. Всюду наблюдалось общее довольство, видимый комфортъ и удовлетвореніе. Въ 13-ти же случаяхъ оказанія помощи не было и помину объ отсутствіи у нуждающагося средствъ. Почти во всѣхъ коттеджахъ замѣчалось изобиліе провизіи, топлива и соотвѣтствующія удобства. Въ немногихъ случаяхъ этого удобства было даже больше, чѣмъ абсолютно было нужно. Коттеджи состояли, преимущественно, изъ четырехъ комнатъ—двѣ наверху и двѣ внизу и были, долженъ сознаться, старой постройки. Кромѣ того пауперамъ выдаются ренты. Чиновникъ, выдающій пособія (relieving officer), говоритъ, что всѣ эти случаи оказанія помощи являются ординарными, типическими случаями помощи престарѣлымъ бѣднымъ, живущимъ въ приходѣ. Я не думаю, чтобы кто-нибудь изъ нихъ желалъ лучшей помощи. Просители получали призрѣніе съ большой охотой и, повидимому, были въ самыхъ лучшихъ отношеніяхъ съ relieving officer'омъ, поведеніе и обращеніе котораго не оставляетъ желать ничего лучшаго. И мнѣ казалось, что за счетъ налогоплательщиковъ проводится въ жизнь система пеней по случаю старости и при томъ по скалѣ и въ размѣрѣ, отвѣчающихъ требованіямъ населенія. И слѣдуетъ замѣтить, что такое отношеніе ставитъ паупера въ лучшее положеніе, чѣмъ независимаго рабочаго, который долженъ работать, чтобы добиться того же уровня комфорта и той же скалы, *providis* какими пользуется его сосѣдь—пауперь».

Конечно, нельзя упускать изъ вида и того, что такое благожелательное отношеніе органовъ призрѣнія къ престарѣлымъ пауперамъ было вызвано тѣмъ чрезвычайно широкимъ движеніемъ, которое зародилось въ англійскомъ обществѣ и среди членовъ парламента въ пользу улучшенія положенія достойныхъ престарѣлыхъ бѣдняковъ. Цѣлый рядъ парламентскихъ комиссій, разсматривавшихъ и разрабатывавшихъ законопроекты, имѣвшіе своей цѣлью организацію дѣла помощи достойнымъ престарѣлымъ нуждающимся внѣ рамокъ законодательства о призрѣніи бѣдныхъ, какъ бы внѣдряли въ обществѣ мысль о томъ, что и организаціи обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ нужно перемѣнить свой взглядъ на престарѣлыхъ пауперовъ и вести по отношенію къ нимъ совсѣмъ иную политику.

Несмотря на то, что указанное мною движеніе оформилось и приобрьло большое значеніе сравнительно недавно, оно успѣло уже дать крупныя результаты въ видѣ изданнаго въ 1908 г. закона о старческих пенсіяхъ. Поэтому будетъ не лишне и полезно остановиться какъ на тѣхъ подготовительныхъ работахъ, которыя предшествовали изданію этого любопытнаго акта, такъ и на постановленіяхъ самаго закона, поскольку они регламентируютъ возникновеніе и прекращеніе состоянія законной бѣдности у новой категоріи привилегированныхъ бѣдняковъ.

Мысль о помощи престарѣлымъ внѣ рамокъ законодательства объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ получила впервые ясную и точную формулировку у Canon Blackley, который опубликовалъ свои соображенія по этому вопросу въ 1878 г. ¹⁾ Онъ рекомендовалъ возложить на всѣхъ молодыхъ людей, богатыхъ и бѣдныхъ, находящихся въ возрастѣ между 18 и 21 годами, обязанность дѣлать взносы въ 10 ф. стерлинговъ въ государственный фондъ, который обезпечивался тѣмъ же государствомъ; за этотъ взносъ каждый участникъ, достигшій 70 лѣтъ и физически неспособный зарабатывать себѣ кусокъ хлѣба, получалъ право на еженедѣльное пособіе въ 8 шилл., а въ случаѣ болѣзни—пенсію въ 4 шилл. еженедѣльно.

Этотъ проектъ обсуждался въ особой комисіи палаты общинъ (Select Committee of the House of Commons), выбранной на три года, съ 1885 г.—1887 г. для изученія наилучшихъ способовъ національной организаціи страхованія противъ пауперизма. Эта комисія высказалась рѣшительно лишь противъ обязательнаго страхованія на случай болѣзни, относительно же страхованія отъ старости скорѣе выразила сомнѣніе въ его осуществимости.

Около этого времени въ Англій начинаеть пробуждаться усиленный интересъ къ Германской системѣ страхованія рабочихъ, производятся статистическія изслѣдованія о положеніи престарѣлыхъ въ самой Англій и проводится параллель, къ невыгодѣ для Англій, между участіемъ престарѣлаго германскаго и англійскаго рабочаго. Были предприняты

¹⁾ *Preston Thomas*, Old Age Pensions, p. 298 fgd. (въ книгѣ *Aschrott*. The english poor law system, Past and Present 2 ed. London, 1902), *Thomas Mackay*. A History of the english poor law, p. 592 London, 1904, *W. Chance*, Our treatment of the Poor, p. 61—112. London, 1899.—Новѣйшее изслѣдованіе по вопросу о старческихъ пенсіяхъ принадлежитъ *Francis Herbert Stead*. How old age pensions began to be. London, 1910. Въ немъ приведены подробныя свѣдѣнія о тѣхъ дебатахъ, которые происходили въ палатѣ общинъ и палатѣ лордовъ при обсужденіи закона.

спеціальныя статистическія изслѣдованія, которыя должны были выяснитъ, сколько англичанъ въ возрастѣ свыше 65 лѣтъ вынуждены обращаться за помощю къ органамъ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. Эти изслѣдованія, производившіяся въ 1890 г. по инициативѣ члена парламента Burt'a, въ 1892 г. — члена парламента Ritchie, выяснили, что на 1 Января 1892 г. насчитывалось 1.372.601 чел. въ возрастѣ свыше 65 лѣтъ и изъ нихъ почти 20% оказались пауперами, и почти 30% получали нѣкоторое время помощь изъ налога въ пользу бѣдныхъ въ теченіе предшествующихъ 12 мѣсяцевъ. Въ рабочемъ классѣ Англии и Уэльса наблюдалась еще болѣе печальная картина, несмотря на существованіе массы рабочихъ союзовъ, обществъ взаимопомощи и благотворительныхъ обществъ: изъ 7 рабочихъ въ возрастѣ свыше 65 лѣтъ 3 человекъ тѣмъ или инымъ образомъ впадали въ бѣдность ¹⁾.

Эти же анкеты рисовали дѣйствительно тяжелыя картины, когда престарѣлымъ, впадшимъ въ нужду, приходилось покидать домашній очагъ, родныхъ, семью и селиться въ рабочихъ домахъ, режимъ которыхъ былъ одинаковъ какъ для людей, отвыкшихъ отъ труда и уклоняющихся отъ него, такъ и для престарѣлыхъ, привыкшихъ къ честному труду, бывшихъ членами обществъ взаимопомощи, но утратившихъ свои права вслѣдствіе неплатежа премій или неуплаты ихъ полностью.

Такая картина подѣйствовала на англійское общество, заставивъ его, а вмѣстѣ съ тѣмъ и законодателя, искать разрѣшенія проблемы на новыхъ, отличныхъ отъ закона 1834 г., началахъ. Однимъ изъ такихъ началъ оказалось возложеніе на государство всѣхъ расходовъ по оказанію помощи престарѣлымъ. Это начало дѣйствительно шло вразрѣзъ съ принципами англійскаго призрѣнія бѣдныхъ ²⁾, которое допускало участіе государства въ расходахъ на обязательное призрѣніе бѣдныхъ лишь въ очень скромныхъ предѣлахъ. Въ этомъ отношеніи законодатель безусловно считался съ опасеніемъ самого общества, какъ бы крупное матеріальное участіе государства не ослабило стремленія органовъ призрѣнія бѣдныхъ къ возможной экономіи въ расходованіи средствъ.

¹⁾ Alterspensionen in England s. 1012 (Sociale Praxis, 18 Juni 1908, № 38). Впрочемъ, эти цифры были встрѣчены съ нѣкоторымъ недоумѣніемъ. На увеличенія указывалъ Loch въ «Old Age Pensions and Pauperism» (въ число призрѣваемыхъ стариковъ включались и тѣ, кто получалъ кратковременное пособіе).

²⁾ См. мою работу «Право бѣднаго на призрѣніе», Т. I, стр. 617 слѣд.

И вотъ это соображеніе было отвергнуто реформаторскими проектами, стремившимися порвать всякую связь съ законной организаціей обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. Едва-ли я ошибусь, если скажу, что лозунгъ въ продолжительномъ походѣ противъ обязательнаго призрѣнія престарѣлыхъ былъ формулированъ Фабианскимъ Обществомъ (Fabian Society), образовавшимся въ 1883 г. Этотъ лозунгъ гласилъ ¹⁾: «дѣйствующее законодательство о призрѣніи бѣдныхъ представляетъ собою жестокость въ отношеніи престарѣлыхъ; ни одинъ изъ проектовъ страхованія неудовлетворителенъ, разъ онъ основывается на какихъ бы то ни было платежахъ самихъ нуждающихся въ помощи, такъ какъ обезпеченіе престарѣлыхъ достаточной пенсіей должно составлять исключительно обязанность общества (collective charge) и являться вознагражденіемъ за производительный трудъ, затраченный въ свое время этими людьми, и вносившіеся ими раньше налоги».

Этотъ лозунгъ, какъ я укажу дальше, дошелъ въ полной неприкосновенности до нашихъ дней и постоянно фигурировалъ въ парламентскихъ дебатахъ, когда обсуждался билль, превратившійся впоследствии въ законъ 1908 г. о старческихъ пенсіяхъ.

Немалое вліяніе на такое направленіе въ дѣлѣ помощи престарѣлымъ оказало и появленіе въ Австралійскихъ колоніяхъ (напр. въ 1890 г. въ Новой Зеландіи) законовъ о пенсіяхъ престарѣлымъ и въ Даніи закона 1891 г. о помощи достойнымъ престарѣлымъ бѣднымъ.

Однако англійскимъ комиссіямъ ²⁾ не удалось исполнѣ отрѣшиться въ своихъ работахъ отъ организаціи обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ, что, впрочемъ, объяснялось и тѣми инструкціями, которыя были даны тремъ Коммисіямъ—1893 г. (Royal Commission on the Aged Poor), 1896 г. (Rotschild Committee) и 1899 г. (Parliament Select Committee) ³⁾. Этимъ комиссіямъ поручалось «войти въ разсмотрѣніе тѣхъ измѣненій, которыя желательно произвести въ *системѣ призрѣнія бѣдныхъ* по отношенію къ тѣмъ лицамъ, нуждающихся въ помощи въ силу неспособности къ труду, обусловленной престарѣлымъ возрастомъ, или изыскать другіе способы помощи, которые могли бы быть примѣнены въ подобныхъ случаяхъ», «войти

¹⁾ *Aschrott*. The english poor law system. Past and Present p. 106 sqq.

²⁾ Вкратцѣ содержаніе проектовъ, выработанныхъ этими комиссіями, приведено у *Hatschek*, *Englisches Staatsrecht*. II Band s. 210—212. Tubingen. 1906.

³⁾ *Report* (бол.), p.p. 164—167.

въ разсмотрѣніе и доложить о наилучшихъ способахъ улучшенія положенія *престарѣлыхъ достойныхъ бѣдняковъ* (Aged deserving poor) и попеченія о тѣхъ, которые остались безпомощными и больными, и изслѣдовать, какой изъ биллей, имѣющей дѣло съ пенсіями престарѣлымъ (Old Age Pensions)... можетъ быть принятъ съ пользой, съ поправками или безъ нихъ».

Такія инструкціи повліяли на работы комиссій въ томъ смыслѣ, что онѣ старались не посягать на основы существующаго строя обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. Коммисія 1895 г. отвергла всѣ предложенные проекты государственнаго страхованія на случай старости и рекомендовала рядъ мѣръ для улучшенія положенія престарѣлыхъ, призрѣваемыхъ въ рабочихъ домахъ.

Но начиная уже съ комиссіи 1899 г., дѣло принимаетъ другой оборотъ и беретъ верхъ другое новое направленіе, которое высказывалось въ пользу болѣе энергичнаго и болѣе широкаго вмѣшательства государства въ дѣло помощи престарѣлымъ. Стало слабѣть старое направленіе, признававшее вреднымъ, по экономическимъ и моральнымъ основаніямъ, всякій видъ государственнаго страхованія и государственнаго вмѣшательства въ пользу престарѣлыхъ. Надо замѣтить, что новое направленіе имѣло своихъ представителей въ литературѣ и комиссіяхъ еще до 1899 года. Достаточно указать на Charles Booth, автора извѣстныхъ трудовъ «Life and Labour of the English People» и «Old Age Pensions and the Aged Poor», который требовалъ введенія государственной пенсіи сначала въ 5 ш. въ недѣлю, для всякаго, кто достигъ 65-лѣтняго возраста, а затѣмъ въ 7 ш. для мужчинъ и 5 ш. для женщинъ въ недѣлю, но уже по достиженіи ими 70-лѣтняго возраста, при чемъ средства на такія пенсіи должны были добываться путемъ налоговъ съ небольшой субсидіей изъ налога въ пользу бѣдныхъ ¹⁾. Затѣмъ можно указать на Чемберлена, выступившаго въ 1892 г. съ своимъ проектомъ помощи престарѣлымъ изъ средствъ государства при помощи почтовыхъ учреждений и въ сотрудничествѣ съ дружескими обществами—friendly societies ²⁾. Въ самой комиссіи 1895 г. образовалось меньшинство (Chamberlain, Ritchie, Herbert Maxwell, Hunter, Charles Booth), которое выразило въ докладѣ комиссіи «глубокое убѣжденіе, что и при наиболѣе благоприятныхъ обстоятельствахъ помощь на основаніи закона объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ (poor

¹⁾ Preston—Thomas, ц. ст., р. 300.

²⁾ Preston—Thomas, ц. ст. р. 301.

law relief) является наиболее неудовлетворительнымъ способомъ помощи достойнымъ бѣднымъ (deserving poor) на склонѣ ихъ жизни»³⁾. На разсмотрѣніи коммисіи 1896 г. былъ, между прочимъ, и проектъ Spencer Walpole¹⁾, который обезпечивалъ пенсію, покрываемую наполовину изъ средствъ государства, а наполовину—изъ мѣстныхъ сборовъ, всякому, кто достигъ 65 л., имѣетъ обезпеченный доходъ не менѣе 2 ш. 6 п. и не болѣе 5 ш., и не настолько боленъ физически и душевно, чтобы нуждаться въ призрѣніи въ убѣжищѣ, больницѣ или рабочемъ домѣ.

Коммисія 1899 г. уже выработала нѣсколько иную схему, построенную на слѣдующихъ принципахъ²⁾.

Пенсіи выдаются британскому подданному, которому минуло 65 лѣтъ и который въ послѣдніи 20 лѣтъ не подвергался безчестящему наказанію или не получалъ пособія по случаю бѣдности, сдѣлалъ все возможное, чтобы обезпечить трудомъ своихъ рукъ существованіе и себѣ, и своей семьѣ, и не получаетъ изъ какого-нибудь источника дохода свыше 10 шилл. въ недѣлю. Въ каждомъ округѣ, созданномъ по закону о призрѣніи бѣдныхъ 1834 г. (poor law union), учреждается особый пенсіонный комитетъ, который долженъ постановлять рѣшенія по просьбамъ о выдачѣ пенсій. Комитетъ хотя и состоитъ изъ 6—12 членовъ, назначаемыхъ органомъ призрѣнія бѣдныхъ—бюро попечителей (Board of guardians), однако исполнѣтъ независимъ отъ него. Онъ посылаетъ въ комитетъ только своихъ делегатовъ. Въ составъ его входятъ представители различныхъ установленныхъ корпорацій; мѣстные органы обязаны приводить въ исполненіе рѣшенія этихъ комитетовъ. Расходы по выдачѣ пенсій покрываются изъ общихъ фондовъ отдѣльныхъ poor law unions и при помощи государственной субсидіи, размѣръ которой опредѣляется въ соответствии съ цифрой населенія unions.

Не останавливаясь на другихъ положеніяхъ проекта, уже и изъ содержанія изложенныхъ можно видѣть, что въ проектѣ коммисіи 1899 г. сквозитъ извѣстная нерѣшительность, нежеланіе порвать связь съ существующей организаціей обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. Но также несомнѣнно и то, что авторы проекта находились подъ сильнымъ вліяніемъ Новозеландской системы помощи престарѣлымъ и Датскаго закона 1891 г., изъ которыхъ первая не имѣетъ ничего общаго съ призрѣніемъ бѣдныхъ, а второй почти совѣмъ порываетъ съ нимъ связь.

¹⁾ Preston, ц. ст. р. 303.

²⁾ Preston Thomas, ц. ст., р. 304.

³⁾ E. Münsterberg, Das ausländische Armenwesen, s. 84 (Schr. d. D. V. f. Arm. и Wolth. LII Heft, 1901) Preston-Thomas, ц. ст. s. 306.

Описанная мною выше усиленная дѣятельность комиссій не дала, однако, сразу ожидаемыхъ результатовъ и выработанные ими проекты не вносились въ законодательныя собранія, отчасти въ виду отсутствія свободныхъ денегъ въ казначействѣ, а отчасти изъ-за страха передъ новыми непосильными для государства затратами и необходимостью ломать сложившійся вѣками строй организаціи обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. Наконецъ, въ 1905 г. была назначена особая парламентская комиссія для пересмотра законодательства о призрѣніи бѣдныхъ, и это обстоятельство, казалось, должно было свидѣтельствовать о томъ, что правительство рѣшило отложить на неопредѣленное время разрѣшеніе вопроса о реформѣ призрѣнія престарѣлыхъ на совершенно новыхъ началахъ.

Однако 7 Мая 1908 г. премьеръ-министръ Асквиль при внесеніи бюджета произнесъ въ парламентѣ рѣчь, гдѣ упомянулъ о намѣреніи правительства покончить съ вопросомъ о старческихъ пенсіяхъ и намѣтилъ тѣ принципы, на которыхъ правительство намѣревалось построить законопроектъ, внесенный потомъ, вкорѣ послѣ рѣчи о бюджетѣ, въ парламентъ.

Это заявленіе Асквита было встрѣчено сочувственно значительнымъ большинствомъ нижней палаты—либералами и консерваторами. Радикалы и представители рабочей партіи (Labour Party) отнеслись критически къ нѣкоторымъ постановленіямъ законопроекта, признавъ намѣченный имъ возрастъ (70 л.), съ котораго должны были выдаваться пенсіи, слишкомъ высокимъ, размѣръ самой пенсіи слишкомъ низкимъ, опредѣленную въ законѣ сумму еженедѣльнаго дохода—несправедливой, и т. д.

Обсужденіе законопроекта началось 15 и 16 Іюня 1908 г., когда происходило второе чтеніе его. Либералы единогласно поддержали законопроектъ. Среди консерваторовъ и представителей Labour Party произошло разногласіе. Часть консерваторовъ, съ Бальфуромъ во главѣ, выступила противъ билля. Рабочая партія раскололась при разрѣшеніи вопроса о томъ, нужно-ли высказаться за опредѣленный размѣръ пенсій въ 5 ш. въ недѣлю или за «нисходящую скалу», согласно которой пенсія должна была увеличиваться при уменьшеніи дохода, и наоборотъ, т. е. при доходѣ меньше 8 ш. въ недѣлю равняться 5 ш., при 9 ш.—4 ш., при 10—3 ш., при 1—2 ш., при 12—1 ш.

Противъ билля произнесены были рѣчи Бальфуромъ и деп. Коксомъ (Cox), который, впрочемъ, говорилъ не столько противъ попеченія о престарѣлыхъ вообще, сколько противъ организаціи его, при-

нятой биллемъ: онъ стоялъ за примѣненіе германской системы страхованія отъ старости, при которой взносы въ кассы дѣлаютъ рабочіе, работодатели и государство, но это добавочное предложеніе было отклонено 417 голосами противъ 29.

Затѣмъ второе чтеніе было закончено, и проектъ перешелъ въ слѣдующую стадію — «Committee Stage». Предстояла очень трудная задача — въ короткій срокъ рассмотретьъ и обсудить не менѣе 200 поправокъ и резолюцій къ проекту. Во время этого обсуждения при опредѣленіи размѣра пенсій была принята система «скользящей скалы» (sliding scale). Третье чтеніе билля состоялось 10 Юля, когда билль былъ принятъ 315 голосами противъ 10.

Въ верхней палатѣ билль подвергся строгой критикѣ. Лордъ Уимиссъ доказывалъ, что законъ будетъ имѣть деморализующее вліяніе на рабочіе классы. По его словамъ, люди, знающіе, что къ старости ихъ ждетъ пенсія, перестанутъ дѣлать сбереженія. Законопроектъ разрушитъ семью, уничтожитъ самыя святыя обязательства. Дѣти и внуки вмѣсто того, чтобы поддерживать своихъ престарѣлыхъ отцовъ и дѣдовъ, взвалитъ эту обязанность на государство. Ораторъ доказывалъ, что билль построенъ на вредномъ принципѣ, отъ котораго отдаетъ социализмомъ. Если коммонеры дѣлаютъ роковую ошибку и идутъ навстрѣчу социализму, то тѣмъ болѣе лордамъ необходимо выступить спасителями общества и защитниками священнаго права собственности. Лордъ Кромеръ доказывалъ, что пенсія принесутъ громаднѣйшій вредъ, такъ какъ государство не будетъ въ состояніи расходовать столько средствъ, какъ раньше, на защиту страны. По его мнѣнію, билль представляетъ собой революцію.

Но несмотря на такую критику, палата лордовъ приняла билль 20 Юля, во второмъ чтеніи, хотя и съ нѣкоторыми поправками: за билль было подано 123 голоса, а противъ—16 голосовъ. Но эти поправки были отвергнуты палатой общинъ и билль, въ своемъ первоначальномъ видѣ, былъ принятъ окончательно обѣими палатами 31 Юля. Съ 1 Января 1909 г. законъ долженъ былъ вступить въ силу.

Прежде чѣмъ перейти къ рассмотрѣнію основныхъ положеній вновь изданнаго закона, нелишне остановиться на выясненіи его значенія для дѣйствующаго законодательства объ обязательномъ призравніи обѣдныхъ. Изданіе этого акта можно разсматривать какъ этапъ вполнѣ естественнаго развитія законодательства, обезпечивающаго помощь обѣднымъ въ Англии. Эта отрасль управленія, за истек-

2031. x k

пiя съ 1601 г. слишкомъ 300 лѣтъ, показала, что она является очень гибкимъ элементомъ государственной жизни Англiи, считающимся съ эволюцiей промышленной жизни страны и переменънами во взглядахъ общества. Правительство естественно должно было считаться съ этими факторами и принимало соотвѣтствующiя мѣры. За послѣднiе годы стала особенно настоятельно ощущаться нужда въ измѣненiи дѣйствующаго законодательства о призрѣнiи бѣдныхъ въ смыслѣ улучшенiя существующей организацiи и распространенiя попеченiя государства на новыя категорiи лицъ, нуждающихся въ поддержкѣ и охранѣ. Промедленiе въ измѣненiи законовъ объ обязательномъ призрѣнiи бѣдныхъ могло грозить серьезными осложненiями и даже подточить устои современнаго строя Англiи. Армiя безработныхъ, престарѣлыхъ и беззащитныхъ дѣтей стремилась подъ защиту общества и государства. Среди этой массы преобладали честные и трудолюбивые элементы, которымъ нельзя было кинуть вмѣсто куска хлѣба камень въ видѣ старой панацеи—рабочихъ домовъ. Общество, знакомясь съ отношенiемъ къ этимъ нуждающимся въ своихъ заокеанскихъ колонiяхъ, невольно тяготѣло къ новымъ путямъ, новой формѣ разрѣшенiя затянувагося кризиса. Наконецъ политическая и экономическая конъюнктура сложилась такъ, что правительство имѣло возможность заявить странѣ о томъ, что оно можетъ затратить излишекъ бюджета на облегченiе участи низшихъ классовъ. Всѣ эти обстоятельства и способствовали крутому обороту, который приняло дѣло помощи престарѣлымъ.

Въ изысканiи новыхъ путей столкнулись два старые врага—сторонники и противники вмѣшательства государства въ промышленную жизнь страны, и первые одержали верхъ. Была отвергнута смягченная форма вмѣшательства въ видѣ страхованiя по Германской системѣ и принята Ново-Зеландская система помощи престарѣлымъ. Была осуществлена крупная социальная реформа, но она не сдѣлала излишней и существующую организацiю обязательнаго призрѣнiя бѣдныхъ.

Мало того. Представляется очень спорнымъ и самый характеръ новаго акта. Послѣднiй, по отзыву компетентныхъ ученыхъ, представляетъ нѣчто среднее между социальной политикой и призрѣнiемъ бѣдныхъ. По словамъ Мюнстерберга ¹⁾, пенсия, выдаваемая по этому закону, представляетъ нѣчто среднее между государственной рентой

¹⁾ Zeitschrift für das Armenwesen, Februar 1909, s. 33.
12139, п. т. п.

и помощью по случаю бѣдности: какъ уже показываетъ самое слово «пенсія», она не является даромъ, выдаваемымъ одинаково всѣмъ жителямъ государства, а получение ея ставится въ зависимость отъ извѣстныхъ признаковъ, лежащихъ въ нуждѣ и достоинствѣ получателя. Депутатъ англійскаго парламента Гарольдъ Коксъ ¹⁾, противникъ новаго закона, прямо говоритъ, что «принципы, на которыхъ покоится такъ неудовлетворительно выработанный законъ, носятъ характеръ призрѣнія бѣдныхъ въ чистомъ его видѣ. Правда, въ законѣ указано, какъ непремѣнное условіе для выдачи пенсіи, неполученіе претендентомъ пособія по случаю бѣдности. Но правительство, подъ давленіемъ социалистовъ и радикаловъ, было вынуждено добавить, что это условіе становится недѣйствительнымъ послѣ 31 Декабря 1910 г. Послѣ этого момента, если правительство не приметъ какого-нибудь другого рѣшенія, престарѣлые пауперы и не пауперы уполномочены получать ренты по случаю старости».

Въ пользу признанія новаго закона актомъ социальной политики говоритъ еще и то, что слово «раурет» изгоняется изъ текста закона и расходы на помощь престарѣлымъ покрываются не изъ налога въ пользу бѣдныхъ, а изъ средствъ государственнаго казначейства. Самый административный механизмъ, созданный новымъ закономъ, рѣзко отличается отъ административныхъ учреждений, созданныхъ закономъ 1834 года. Но зато сохраненіе избирательнаго права у пенсіонера и введеніе скользящей скалы очень сближаетъ новый законъ съ французскимъ закономъ 1905 года, который, несомнѣнно, регулируетъ обязательное призрѣніе бѣдныхъ.

Переходя къ характеристикѣ кліентовъ закона 1908 г. ²⁾, нужно прежде всего замѣтить, что законъ этотъ для полученія пенсіи ставитъ претенденту двоякаго рода условія—положительныя и отрицательныя.

Условій перваго рода законъ (ст. 2) намѣчаетъ три и всѣ они безусловно необходимы для полученія пенсіи. Первымъ условіемъ является достиженіе просителемъ 70-лѣтняго возраста, вторымъ—представленіе властямъ, созданнымъ закономъ 1908 г., доказательства

¹⁾ *Harold Cox*, Die gesetzliche Regelung der Altersversorgung in England s. 34 fgd. въ «Zeitschrift für das Armenwesen» Februar 1909.

²⁾ *William Casson*, Old Age Pensions Act 1908 together with the text of the Regulations made thereunder etc. Third Edition, London, 1908.

того, что въ теченіе послѣднихъ 20 лѣтъ, предшествующихъ получению пенсіи, онъ былъ британскимъ подданнымъ и имѣлъ свое мѣсто жительства (residence) въ предѣлахъ Соединеннаго Королевства.—Наконецъ, въ третьихъ, проситель долженъ доказать, что его годовой доходъ не превышаетъ 31 ф. 10 шилл.: только при наличности дохода, не превышающаго этотъ максимальный размѣръ, проситель можетъ рассчитывать на получение пенсіи.

Итакъ, новый законъ обезпечиваетъ пенсіи лишь тѣмъ просителямъ, которые достигли 70 лѣтъ. Слѣдовательно, они должны представить властямъ документы, удостоверяющіе фактъ достиженія ими этого возраста. Казалось бы, это обстоятельство на практикѣ не могло возбуждать никакихъ затрудненій, такъ какъ отъ просителя требуется представленіе только одного свидѣтельства о рожденіи (certificate of birth). Но дѣло осложняется тѣмъ, что полученіе такого документа связано съ значительными трудностями. Въ Англии за него надо заплатить 3 шилл. 7 пенсовъ, что далеко не подѣ силу наиболѣе нуждающимся просителямъ. Поэтому, вмѣсто представленія такого свидѣтельства, проситель можетъ ограничиться сообщеніемъ точной даты и мѣста рожденія, и послѣ этого заявленія чиновникъ, вѣдающій пенсіи (pension officer), долженъ провѣрить доставленныя ему свѣдѣнія путемъ обращенія къ регистраціонному учрежденію (Registrar General) ¹⁾. Но и здѣсь могутъ встрѣтиться немалыя затрудненія, потому что въ Англии и Уэльсѣ регистрація рожденій была введена только 1 Юля 1837 г. Такимъ образомъ о рожденіяхъ, имѣвшихъ мѣсто до этого срока, нельзя получить никакихъ свѣдѣній. Надо замѣтить, что чиновникамъ воспрещено платить деньги священнику или приходскимъ клеркамъ, или другимъ лицамъ за доставленіе нужныхъ имъ свѣдѣній.—Въ Шотландіи и Ирландіи регистрація рожденій и крещеній не можетъ вызвать такихъ затрудненій.

Во всякомъ случаѣ, вторая шедула (schedule) правилъ (Old Age Pensions Regulations), изданныхъ 15 Октября 1908 г., рекомендуетъ чиновнику (pension officer) пользоваться при опредѣленіи возраста слѣдующими документами—свидѣтельствами о рожденіи, крещеніи, службѣ въ войскахъ короны, о состояніи его членомъ дружескаго общества (friendly society) или общества взаимопомощи (provident society) или рабочаго союза (trade union), о вступленіи въ бракъ

¹⁾ Casson, ц. с. р. 70—71.

или другимъ свидѣтельствомъ, которое будетъ признано достаточнымъ для даннаго случая ¹⁾).

Затѣмъ просителю нужно доказать, что онъ въ теченіе 20 лѣтъ до полученія пенсіи былъ британскимъ подданнымъ (British subject). Вѣроятно, на практикѣ представленіе подобнаго доказательства будетъ сопряжено съ немалыми затрудненіями, такъ какъ нормы англійскаго права о подданствѣ отличаются большой запутанностью ²⁾).

Послѣ того, какъ будетъ установлено британское подданство просителя, ему еще нужно доказать, что онъ имѣлъ мѣстожителство (residence) въ Соединенномъ Королевствѣ примѣнительно къ тѣмъ правиламъ, которыя были изданы для исполненія акта 1908 г. (Regulations). Эти же правила ³⁾ подѣ «residence» разумѣютъ дѣйствительное присутствіе просителя въ Соединенномъ Королевствѣ, прерываемое только временными отлучками (temporary absences). Временно отлучившимся проситель (claimant) признается и въ томъ случаѣ, если онъ передъ отлучкой жилъ въ Соединенномъ Королевствѣ, а во время ея находился на службѣ у короны въ качествѣ солдата, матроса или

¹⁾ Министерству мѣстнаго управленія съ Октября 1908 г. по 27 Марта 1909 г. пришлось вынести рѣшенія по 424 жалобамъ (изъ общаго числа разсмотрѣнныхъ имъ 8273 или 5,1 %), которыя были поданы въ виду отказа просителю въ пенсіи какъ неудовлетворяющему условію о возрастѣ (age).

²⁾ Общее право (common law) всегда слѣдуетъ феодальному принципу, согласно которому дитя принадлежитъ той странѣ, гдѣ оно родилось. Слѣдовательно, всякое дитя, родившееся въ предѣлахъ Британскихъ владѣній (British dominions), будь его родителями англичане или иностранцы, считается британскимъ подданнымъ. Но, съ другой стороны, статуты 1708 г. (7 Anne, с. 5) и 1731 г. (4 geo. II, с. 21) объявляли британскими подданными всѣхъ дѣтей, рожденныхъ отъ британскихъ подданныхъ внѣ предѣловъ Королевства. А статутъ 1773 г. (13 geo. с. 21) идетъ еще дальше: лица, рожденныя за-границей, являются британскими подданными, если дѣдъ ихъ былъ природнымъ англійскимъ подданнымъ, конечно при томъ предположеніи, что отецъ такихъ дѣтей имѣлъ всѣ права и привилегіи природнаго англійскаго подданнаго, хотя и не былъ имъ. Нужно однако замѣтить, что эти правила примѣняются только къ законнымъ дѣтямъ; незаконныя же дѣти, рожденныя англичанами, приобрѣтаютъ подданство мѣста рожденія. Casson, ц. с. р. 7—8. В. М. Гессенъ, Подданство, его установленіе и прекращеніе, стр. 171—180. Hatschek. Englisches Staatsrecht Bd. I, ss. 216—224. Tübingen 1905.—Министерству съ Октября 1908 г. по 27 Марта 1909 г. пришлось разсмотрѣть 283 жалобы (изъ 8273 или 3,4%), основаніемъ которыхъ являлся отказъ просителю въ пенсіи въ виду несоблюденія англійскихъ нормъ о nationality.

³⁾ Casson, ц. с. р. 49—50.

на какой либо другой коронной службѣ; но лицо не считается на службѣ у короны, если его вознагражденіе не уплачивается изъ суммъ, ассигнуемыхъ парламентомъ Соединеннаго Королевства.— Далѣе, временно отлучившимся считается и тотъ, кто до нея жилъ въ Королевствѣ, а во время нея служилъ на кораблѣ, зарегистрированномъ въ Королевствѣ. Наконецъ временная отлучка признается и тогда, если во время ея домъ просителя (home) находился въ Соединенномъ Королевствѣ. Однако, это правило не примѣняется къ такимъ отлучкамъ (кромѣ тѣхъ, которыя предусматриваются въ указанныхъ выше двухъ случаяхъ), которыя имѣли мѣсто цѣликомъ или отчасти въ продолженіе 20 лѣтъ, указанныхъ закономъ въ ст. 2, если продолжительность ихъ, начиная съ самой ранней отлучки, составляла въ общемъ свыше 8 лѣтъ.

Эти правила имѣютъ въ виду просителя (claimant). Когда же онъ превращается въ пенсіонера (pensioner), то Regulations признаютъ его временно отлучившимся лишь въ томъ случаѣ, если его отлучка не превышала одновременно трехъ мѣсяцевъ. При этомъ нужно замѣтить, что проживаніе (residence) на островахъ Британскаго канала (Channel Islands) и островѣ Мэнъ разсматривается какъ отсутствіе изъ предѣловъ Соединеннаго Королевства. Слѣдовательно, состояніе законной бѣдности у привилегированнаго престарѣлаго бѣдняка прекращается въ случаѣ его отсутствія изъ предѣловъ Соединеннаго Королевства дольше 3 мѣсяцевъ и можетъ быть возобновлено лишь по возвращеніи въ него и притомъ путемъ подачи новой просьбы.

Нужно еще замѣтить, что по инструкціи чиновникамъ—pension officers—предоставляется право требовать, чтобы проситель въ подтвержденіе того, что онъ дѣйствительно имѣетъ мѣсто-жительство въ Соединенномъ Королевствѣ, сослался на двухъ знающихъ его лицъ, и удостовѣрилъ, въ чемъ заключались занятія, если они были, въ послѣднія 20 лѣтъ ¹⁾.

Наконецъ, третьимъ условіемъ для полученія пенсіи является наличность у просителя годового дохода не свыше 31 ф. стерл. и 10 шилл. Опредѣленіе этого дохода сопряжено на практикѣ съ нема-

¹⁾ Повидимому, вопросъ о мѣстѣ жительства (residence) вызываетъ на практикѣ много недоразумѣній. По крайней мѣрѣ, изъ 8273 апелляціонныхъ жалобъ, разсмотрѣнныхъ Министерствомъ мѣстнаго управленія съ Октября 1908 г. до 27 Марта 1909 г. 410 (т. е. 5%), были поданы вслѣдствіе отказа въ пенсіи въ виду отсутствія у просителя residence въ Королевствѣ.

лыми затрудненіями и, судя по началу, должно вызвать массу жалобъ на рѣшенія низшихъ административныхъ органовъ — pensions committees. И, въ самомъ дѣлѣ, за время съ Октября 1908 г. по Мартъ 1909 г. въ Министерство мѣстнаго управленія (Local Government Board) поступило 10.068 апелляціонныхъ жалобъ на рѣшенія комитетовъ, при чемъ Министерству пришлось постановить рѣшенія по 8.278 жалобамъ, изъ которыхъ въ 3.721 (т. е. 45 %) основаніемъ служило неправильное исчисленіе чиновниками годового дохода просителя ¹⁾. Повидимому, Министерству придется много поработать и по выясненію своихъ взглядовъ и пріемовъ по данному вопросу для руководства низшихъ инстанцій: въ разосланномъ 11 Декабря 1908 г. циркулярѣ Министерство даетъ уже нѣсколько руководящихъ указаній ²⁾.

Однако перечисленныхъ выше трехъ условій (британскаго подданства, достиженія 70-лѣтняго возраста и наличности дохода, не превышающаго извѣстнаго указаннаго въ законѣ максимума) все еще недостаточно для того, чтобы проситель попалъ въ положеніе привилегированнаго бѣдняка.

Законъ (ст. 3) выдвигаетъ еще рядъ условій, но уже отрицательнаго характера, при соблюденіи которыхъ проситель только и можетъ рассчитывать на полученіе пенсіи по закону 1908 года.

Законъ требуетъ, прежде всего, чтобы проситель *не получалъ помощи по случаю бѣдности (poor relief)*, начиная съ 1 Января 1908 г. и до момента подачи прошенія: при этомъ самъ законъ спѣшитъ, однако, оговориться, что это условіе сохраняетъ свою силу лишь до 31 Декабря 1910 года и уже отъ парламента будетъ зависеть сохраненіе этого условія и на будущее время.

Затѣмъ идетъ рядъ условій, имѣющихъ значеніе характеристики нравственнаго облика просителя. Такъ законъ требуетъ, *во-первыхъ*, чтобы проситель не былъ *изобличенъ въ обычномъ уклоненіи отъ работы, соотвѣтствующей его ловкости и силъ и необходимой просителю для содержанія или пользы какъ его самого, такъ и тѣхъ, кто по закону зависитъ отъ него* ³⁾.

Однако, законъ парализуетъ значеніе этого правила тѣмъ, что сохраняетъ право на пенсію, даже при наличности уклоненія отъ

¹⁾ *Thirty eight annual Report of the Local Government Board 1908—1909* p. LXXIV.

²⁾ *Thirty eight annual Report*, p. 25—27.

³⁾ Для наличности этого условія достаточно приговора суда о наказаніи по Vagrancy Act.

работы, за тѣмъ лицомъ, которое непрерывно, въ теченіе 10 лѣтъ по достиженіи 60-лѣтняго возраста, дѣлало взносы въ кассу обществъ дружескихъ (friendly), взаимопомощи (provident) и др., или рабочихъ союзовъ, или сберегало деньги другими дозволенными способами и тѣмъ самымъ обезпечивало себя на случай старости, болѣзни, немощи или отсутствія, или недостатка работы. Это правило закона получаетъ дальнѣйшее развитіе въ «Regulations» ¹⁾, которые опредѣляютъ минимальный размѣръ тѣхъ пособій, которыя должны получать проситель за свои платежи въ указанная выше кассы, и тѣмъ самымъ обезпечивать за собой право на пенсію. Проситель долженъ обезпечить себѣ слѣдующія выгоды (при чемъ не должно быть никакихъ вычетовъ или долговъ):

1) право получать во время болѣзни не менѣе 7 шилл. и 6 пенсовъ ежедневно въ теченіе первыхъ 26 недѣль (или не менѣе 15 шиллинговъ ежедневно въ теченіе 13 недѣль и не менѣе 2 ш. ежедневно во время остальной части всего 26-недѣльнаго періода), 2) право получать не менѣе 5 шилл. въ недѣлю во время отсутствія или недостатка работы, 3) право получать не менѣе 3 шилл. въ недѣлю пожизненно, если сдѣлается постоянно нетрудоспособнымъ, или по достиженіи опредѣленнаго возраста не свыше 70 лѣтъ, 4) право получать не менѣе 5 шилл. въ недѣлю до 70-лѣтняго возраста по достиженіи не свыше 65 л., 5) право получать не менѣе двухъ шиллинговъ въ недѣлю до 70-лѣтняго возраста, но по достиженіи возраста не свыше 60 лѣтъ, 6) право получить капитальную сумму не свыше 50 ф. стерлинговъ по достиженіи опредѣленнаго возраста, не свыше 70 лѣтъ, и 7) обладаніе, по достиженіи 60-лѣтняго возраста, накопленными сбереженіями или собственностью, купленною на эти сбереженія, стоимостью не менѣе 50 ф. стерл.

Во-вторыхъ, проситель не долженъ подвергаться задержанію въ убѣжищъ для умалишенныхъ или содержанію въ качествѣ умалишеннаго паупера или въ тюрьмъ (criminal lunatic), а въ теченіе послѣднихъ 10 лѣтъ—заключенію въ тюрьмъ безъ замѣны штрафомъ или къ принудительнымъ работамъ (penal servitude). Наконецъ, въ послѣднія 10 лѣтъ онъ не долженъ лишиться права на пенсію по приговору судьи, на основаніи закона 1898 г. о пьяницахъ (Inebriates Act).

Изъ всѣхъ этихъ условій отрицательнаго характера особенно много затрудненій должно вызвать на практикѣ первое изъ нихъ, а именно *неполученіе помощи по случаю бѣдности (poor relief)*. Запутанность и сложность этого вопроса характеризуется уже тѣмъ вниманіемъ, которое удѣлили парламентъ во время обсужденія закона выясненію

¹⁾ Casson, ц. с. р. 50—51.

термина «poor relief» и редактированію соотвѣтственнаго мѣста закона ¹⁾).

Изъ парламентскихъ дебатовъ видно ²⁾, что законодатель хотѣлъ провести различіе между престарѣлыми бѣдными, пользующимися помощью отъ органовъ обязательнаго призрѣнія, и тѣми, кто получаетъ пенсію по случаю старости. Но съ другой стороны, тѣ же дебаты показываютъ, что законодателю пришлось считаться и съ политикой Министерства мѣстнаго управленія, которая нашла свое полное выраженіе въ циркулярѣ, разосланномъ имъ попечителямъ о бѣдныхъ 4 августа 1900 года. Въ немъ Министерство сообщало, что оно не имѣетъ вовсе въ виду принуждать достойныхъ престарѣлыхъ бѣдняковъ поступать въ рабочій домъ, развѣ только къ этому принудить какая-нибудь причина вродѣ физической или душевной немощи самого нуждающагося или отсутствія нужныхъ удобствъ въ его домѣ или такого лица, которое бы заботилось о немъ, или по другой подобной причинѣ, и предполагаетъ оказывать такимъ нуждающимся надлежащую помощь на дому. При такомъ положеніи вещей оказалось, что въ моментъ обсужденія закона уже было много такихъ бѣдняковъ, которые получали помощь по случаю бѣдности и положеніе которыхъ мало чѣмъ отличалось отъ положенія претендентовъ на старческія пенсіи. Вотъ это обстоятельство и заставило парламентъ включить въ текстъ закона постановленіе о томъ, что условіе о неполученіи помощи по случаю бѣдности сохраняется только до 31 Декабря 1910 г.: этой оговоркой парламентъ развязывалъ руки себѣ и правительству и откладывалъ рѣшеніе этого спорнаго вопроса.

Въ ст. 3 самъ законъ пытается намѣтить границы понятія «poor relief», указывая цѣлый рядъ случаевъ помощи нуждающимся, которые не подходятъ подъ это понятіе и, слѣдовательно, не препятствуютъ полученію пенсіи: такими случаями являются медицинская или хирургическая помощь (включая пищу или комфортъ), предписанныя врачомъ или по его рекомендаціи, затѣмъ, помощь, оказываемая нуждающемуся въ видѣ выдачи средствъ на содержаніе зависящихъ отъ него лицъ (жены и дѣтей) въ убѣжищахъ для умалишенныхъ, лечебницахъ или больницахъ, или въ видѣ оплаты расходовъ на погребеніе такихъ лицъ, наконецъ, всякая помощь (кромѣ вышеуказанныхъ ея видовъ), полученіе которой по постановленію закона

¹⁾ *Parliamentary Debates*. Vol CXCI, columns 381—435.

²⁾ *Casson*, ц. с. р. 12.

не вліяєть на регистрацію нуждающагося какъ избирателя въ парламентъ или не лишаетъ его какой-либо льготы, права или привилегіи.

Однако такое суженіе понятія «poor relief» мало помогаетъ дѣлу, тѣмъ болѣе что законодатель оперируетъ съ такимъ понятіемъ, какъ «медицинская помощь» (medical relief), которое еще само нуждается въ выясненіи. Въ виду молчанія законодателя, разрѣшеніе этой трудной задачи выпало на долю центральной власти ¹⁾.

И мы видимъ, какъ административная практика переходитъ постепенно отъ узкаго толкованія этого термина (подъ medical relief понимается посѣщеніе врача и обычная аптечка, которую носилъ съ собою врачъ въ началѣ XIX столѣтія) къ очень широкому, которое господствуетъ въ настоящее время (подъ ней разумѣется не только посѣщеніе доктора и доставленіе лекарствъ больному, но и пропитаніе, пріютъ, уходъ сидѣлокъ и всѣ другія приспособленія для леченія больныхъ и притомъ на уровнѣ требованій наилучше оборудованныхъ больницъ страны).

Но и такое широкое толкованіе центральной властью термина «medical relief» не охраняетъ просителя отъ тѣхъ подводныхъ камней, которые лежатъ на его пути къ завѣтной цѣли—полученію старческой пенсіи.

Меньшинству комиссіи 1905 г. въ своемъ докладѣ ²⁾ удалось наглядно показать, какія трудности создаются на практикѣ, благодаря сохраненію въ законѣ 1908 г. «poor relief», какъ обстоятельства, препятствующаго полученію старческой пенсіи, а «medical relief» какъ обстоятельства, не имѣющаго такого свойства.

Въ этомъ докладѣ мы встрѣчаемъ, между прочимъ, указаніе на то, что управление прямыми и косвенными налогами (Commissioners of Inland Revenue) разослало пенсіоннымъ чиновникамъ (Pension Officers) всего Королевства инструкцію, въ которой проводило тотъ взглядъ, что содержаніе нуждающагося въ рабочемъ домѣ или его больницѣ никогда не должно разсматриваться какъ медицинская помощь и должно всегда лишать его права на пенсію, хотя бы онъ и былъ принятъ въ рабочей домъ по настоянію врача и только для того, чтобы тамъ лечиться.—Благодаря этой инструкціи, утрата просителемъ права на пенсію была

¹⁾ *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress* (бол.) р. 236. London. 1909.

²⁾ *Report* (мен.), р. р. 917—918.

поставлена въ зависимость отъ простаго случая, а именно отъ того, живетъ ли онъ въ той или другой части страны, въ томъ или иномъ городѣ.

Въ самомъ дѣлѣ, за предѣлами Лондона лицо, попадающее въ учрежденіе, содержимое на средства организаціи обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ (напримѣръ въ больницу для заразныхъ больныхъ), считается пауперомъ и потому лишается права на пенсію. Въ предѣлахъ же Лондона (и тѣхъ примыкающихъ къ нему союзовъ, которымъ удалось войти въ соглашеніе съ управленіемъ столичныхъ больницъ— Metropolitan Asylums Board) поступленіе въ извѣстныя учрежденія этого особаго управленія, хотя бы и предназначенныя исключительно для бѣдныхъ и содержимыя на средства изъ налога въ пользу бѣдныхъ, по закону не считается призрѣніемъ на средства прихода (parochial relief) и потому не препятствуетъ полученію пенсіи.

Затѣмъ, въ Шотландіи призрѣніе оказывается въ домахъ для бѣдныхъ (poorhouses), куда по закону трудоспособныя лица попадать не могутъ ¹⁾ и гдѣ приемъ производится на основаніи удостовѣренія приходскаго доктора, свидѣтельствующаго о болѣзненномъ состояніи бѣднаго. Такъ какъ законъ проводитъ рѣзкое различіе между шотландскими poorhouses и англійскими workhouses, то помощь въ Шотландскихъ домахъ и не признается за medical relief. Но если вспомнить, чѣмъ въ сущности стали эти poorhouses (теперь, на практикѣ, они— точный снимокъ съ workhouse), то совершенно отпадаетъ всякое основаніе не считать призрѣніе въ нихъ за medical relief.

Но такая путаница создается не одними только географическими различіями, закрѣпленными самимъ закономъ, а кромѣ того и нѣкоторыми другими обстоятельствами, среди которыхъ видную роль играетъ существованіе, наряду съ обязательнымъ призрѣніемъ бѣдныхъ, еще другой организаціи медицинской помощи, созданной законами объ охранѣ народнаго здоровья (Public Health Acts).

На основаніи этихъ послѣднихъ законовъ, въ Соединенномъ Королевствѣ устроено до 700 муниципальных больницъ, въ которыя сначала поступали только одни заразные больные, а теперь принимаются и другія категоріи больныхъ: если больной, которому не обеспечено леченіе на дому, попадетъ въ такую больницу, то онъ не утрачиваетъ права на пенсію, хотя бы леченіе его было без-

¹⁾ См. мою работу «Обязательное призрѣніе трудоспособныхъ бѣдныхъ въ Зап. Европѣ», стр. 36—37.

платно. Но стоит только такому больному, въ томъ же городѣ, поступить въ лечебницу для бѣдныхъ (Poor Law Infirmary), какъ онъ утрачиваетъ свое право, хотя-бы онъ впоследствии и возмѣстилъ израсходованную на его леченіе сумму. Въ Brighton, напримѣръ, рабочей, больной чахоткой, принимается въ муниципальную санаторію для чахоточныхъ, живетъ тамъ и покидаетъ ее, не утративъ права на пенсію. Въ Bradford же точно такое учрежденіе, которое лечитъ тѣмъ же самымъ способомъ и принимаетъ тѣхъ же пациентовъ, но за то содержится попечителями о бѣдныхъ на средства налога въ пользу бѣдныхъ, превращаетъ бѣдняка, попадающаго въ это учрежденіе, въ паупера и лишаетъ его права на старческую пенсію.

Кромѣ трудностей, вызываемыхъ неопредѣленностью терминовъ «poor relief» и «medical relief», нельзя упускать изъ вида еще и того обстоятельства, что констатированіе самаго факта оказанія «poor relief» представляется далеко не такимъ легкимъ дѣломъ, какъ это можетъ показаться на первый взглядъ ¹⁾.

Каждый изъ 646 союзовъ (unions) Англій и Уэльса, 876 приходовъ (parishes) Шотландіи и 159 союзовъ Ирландіи оказываютъ помощь бѣднымъ по своему способу. Списки бѣдныхъ и регистрація случаевъ оказанія имъ помощи ведутся властями этихъ 1679 административныхъ единицъ довольно несовершенно: въ большинствѣ случаевъ каждая просьба о помощи разсматривается какъ новый случай, о каждомъ бѣднякѣ не заведено особаго дѣла, куда бы вносились всѣ его просьбы о помощи, въ очень рѣдкихъ случаяхъ можно встрѣтить полный списокъ пауперовъ, призрѣвавшихся въ союзѣ въ теченіе какого-нибудь года, наконецъ, возможны случаи смѣшенія просителей, назвавшихся одними и тѣми же именами и фамиліями, тѣмъ болѣе, что пауперь не всегда сообщаетъ свое настоящее имя, и пр.

Но и этимъ еще не исчерпываются всѣ затрудненія. Нельзя забывать, что помощь оказывается не только бѣднякамъ, живущимъ въ данномъ приходѣ, но и странствующимъ нуждающимся. Такіе бѣдняки за всю свою жизнь могутъ пріобрѣсти полдюжину мѣстъ прирѣнія (settlements), такъ какъ для этого имъ нужно прожить въ известной мѣстности не больше трехъ лѣтъ, а женщинѣ стоитъ только выйти замужъ. Совершенно справедливо меньшинство комиссіи 1905 г. недоумѣваетъ, какъ можно удостовѣрить, спустя нѣсколько лѣтъ, что

¹⁾ Report (мен.), р. 915—916.

проситель (или кто-нибудь из его семьи, которому онъ долженъ помогать) подъ различными именами не получалъ помощи въ самыхъ разнообразныхъ ея формахъ отъ органовъ обязательнаго призрѣнія одной изъ 1679 административныхъ единицъ, созданныхъ закономъ о призрѣніи бѣдныхъ, и при томъ въ какой-нибудь изъ предшествующихъ годовъ, начиная съ 1907 г. ¹⁾

Такая путаница съ терминами «poor relief» и «medical relief» уже вызвала при примѣненіи закона 1908 г. слѣдующія два явленія—во-первыхъ массу жалобъ просителей въ Министерство мѣстнаго управленія (Local Government Board) на отказъ мѣстныхъ органовъ въ выдачѣ пенсіи по случаю полученія просителемъ «poor relief», и вторыхъ—истолковательную дѣятельность Министерства по разъясненію этого термина.

И въ самомъ дѣлѣ, съ Октября 1908 г. по 27 Марта 1909 г. Министерству пришлось постановить рѣшенія по 3.303 жалобамъ, въ основѣ которыхъ лежалъ отказъ въ пенсіи на основаніи полученія просителемъ poor relief ²⁾.

Затѣмъ Министерство, несмотря только еще на начало дѣйствія закона 1908 года, должно было сдѣлать нѣсколько важныхъ принципиальныхъ разъясненій мѣстнымъ пенсіоннымъ комитетамъ. Такъ, Министерство признало необходимымъ подтвердить важное значеніе одного изъ принциповъ англійскаго законодательства объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ при разрѣшеніи вопроса о выдачѣ нуждающемуся старческой пенсіи. Этотъ принципъ гласитъ, что помощь по случаю бѣдности (poor relief), оказанная тѣмъ, кто зависитъ отъ даннаго лица, признается какъ бы помощью этому послѣднему. На этомъ основаніи, разъясняетъ Министерство, помощь, оказанная мужу и женѣ для поддержанія ихъ обоихъ или мужу для жены, или прямо женѣ для нея лично, лишаетъ права на пенсію не только жену, но и мужа; но за то Министерство дѣлаетъ одно исключеніе, добавляя, что помощь, оказанная мужу только для поддержа-

¹⁾ Впрочемъ, Министерство мѣстнаго управленія приняло мѣры къ тому, чтобы чиновники обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ доставляли pension officers свѣдѣнія о томъ, кто изъ просителей или пенсіонеровъ получалъ съ 1 Января 1908 г. помощь по случаю бѣдности. Оно разослало циркуляръ въ бюро попечителей о бѣдныхъ, обращая ихъ вниманіе на тѣ списки просителей, которые будутъ присылаться pension officers для полученія свѣдѣній о томъ, кто изъ нихъ или ихъ семействъ получалъ помощь по случаю бѣдности (*Thirty-eight Report, p. LXXXIII*).

²⁾ *Thirty-eight Annual Report, p. LXXXIV.*

нія его существованія, не лишаетъ жены права на пенсію, если она, по какимъ либо другимъ основаніямъ, не лишилась этого права.

Министерство, далѣе, отстаиваетъ неприкосновенность и другого принципа англійскаго закона о призрѣніи бѣдныхъ, разъясняя, что возвращеніе родными или другими лицами средствъ, потраченныхъ на нуждающагося, не можетъ уничтожить самаго факта полученія помощи по случаю бѣдности. Но за то, освобожденіе лица отъ налоговъ, въ виду отсутствія у него средствъ къ существованію, вовсе не лишаетъ нуждающагося права на полученіе пенсіи по закону 1908 года.

Другимъ причинамъ къ отказу въ выдачѣ пенсіи, повидимому, не суждено играть значительной роли въ практикѣ Министерства и учрежденій 1908 года, что видно хотя бы изъ незначительнаго числа жалобъ, которыя пришлось разбирать Министерству: такъ, напри- мѣръ, жалобъ на отказъ въ пенсіи по случаю тунеядства (*idleness*) Министерству пришлось разбирать всего 95 (или 1,2%), по случаю заключенія въ тюрьму 26 (или 0,3%) и по другимъ причинамъ 11 (0,1%).

Таковъ рядъ условій, которымъ долженъ удовлетворять проситель, рассчитывающій получать пенсію на основаніи закона 1908 года. Лишь послѣ этого онъ можетъ рассчитывать на закрѣпленіе за нимъ права на пенсію. Но до установленія его должно пройти еще нѣкоторое время, и въ теченіе его просителю нужно исполнить извѣстную процедуру, послѣ которой онъ можетъ рассчитывать на полученіе пенсіи ¹⁾. Согласно ст. 7 закона, которая регулируетъ эту процедуру ²⁾, проситель долженъ заранѣе запастись въ почтовой конторѣ особымъ бланкомъ и заполнить его, сообщая полное имя, почтовый адресъ, занятія, полъ, женатъ ли или одинокъ, вдовецъ или вдова, возрастъ, дату рожденія, мѣсто рожденія, является ли проситель британскимъ подданнымъ, жилъ ли онъ послѣднія 20 лѣтъ въ Соединенномъ Королевствѣ, и нѣкоторыя данныя о своихъ средствахъ.

Проситель долженъ подписать этотъ бланкъ, а если онъ не можетъ этого сдѣлать, то поставить знакъ, при чемъ послѣдній, а равно его подпись, должны быть засвидѣтельствованы какимъ-либо другимъ лицомъ. Почтмейстеръ долженъ оказать просителю всякое содѣйствіе и дать ему всѣ справки. Просьба можетъ быть подана въ почтовое

¹⁾ Casson, ц. с. р. р. 20—23, *Thirthy-eight Annual Report*, p. LXXIX.

²⁾ Подробности ея намѣчены въ Regulations 15 Окт. 1908 г. (Casson, p. 34 с. ч. ч.).

отдѣленіе, черезъ которое проситель желаетъ получать пенсію, для отсылки ея пенсіонному чиновнику, или проситель можетъ направить ее непосредственно самъ къ этому чиновнику.

Впрочемъ, пенсіонные комитеты (назначаемые, въ составѣ не менѣе 7 человекъ, совѣтами городовъ, округовъ или графствъ) могутъ постановить, что просьбы должны посылаться къ нимъ, какъ къ первой инстанціи, и въ такомъ случаѣ они уже сами пересылаютъ ихъ пенсіонному чиновнику.

По полученіи просьбы, этотъ чиновникъ (назначаемый Министерствомъ Финансовъ обыкновенно изъ мѣстныхъ податныхъ чиновниковъ) провѣряетъ изложенныя въ ней свѣдѣнія и, путемъ личнаго опроса просителя или другимъ способомъ, удостовѣряется въ томъ, удовлетворяетъ ли проситель поставленнымъ въ законѣ условіямъ и имѣетъ ли онъ право на пенсію.

Затѣмъ просьба, съ заключеніемъ чиновника, отсылается имъ въ пенсіонный комитетъ: въ своемъ заключеніи пенсіонный чиновникъ высказывается за назначеніе или отклоненіе пенсіи и въ послѣднемъ случаѣ приводитъ доводы въ пользу отказа.

Комитетъ разсматриваетъ просьбу не раньше, какъ черезъ 7 дней послѣ полученія заключенія пенсіоннаго чиновника. О засѣданіи, когда будетъ разсматриваться просьба, чиновникъ получаетъ увѣдомленіе, и на этомъ засѣданіи онъ можетъ присутствовать, не имѣя, однако, права голоса. Если комитету нужны различныя свѣдѣнія, то чиновнику можетъ быть дано порученіе доставить ихъ.

Комитетъ можетъ удовлетворить просьбу или отвергнуть ее. Но передъ тѣмъ, какъ высказаться въ неблагопріятномъ для просителя смыслѣ, комитетъ долженъ дать ему возможность представить свои соображенія. Въ виду этого комитетъ можетъ отложить сужденіе по данной просьбѣ, при чемъ слѣдующее засѣданіе не можетъ быть отложено больше, чѣмъ на одинъ мѣсяцъ послѣ перваго засѣданія, и комитетъ долженъ дать знать просителю о пріостановкѣ разсмотрѣнія просьбы и о днѣ, назначенномъ для этой цѣли. По выслушаніи просителя и послѣ ознакомленія съ другими свѣдѣніями, комитетъ постановляетъ свое рѣшеніе и сообщаетъ о немъ чиновнику (pension officer) и просителю. Въ извѣщеніи объ отказѣ въ просьбѣ должны быть приведены основанія, послужившія къ отказу, и указана возможность обжалованія рѣшенія передъ Министерствомъ мѣстнаго управленія.

Если просьба о пенсіи удовлетворена комитетомъ, то съ этого момента и устанавливается право на пенсію. Полученіе же пенсіи

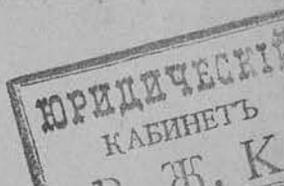
начинается въ первую пятницу послѣ того, какъ будетъ удовлетворена самая просьба.

Если проситель получаетъ отказъ въ своей просьбѣ, то онъ можетъ добиться права на пенсію путемъ подачи жалобы въ Министерство. Последнее, надо замѣтить, разбираетъ жалобы не только на отказъ въ выдачѣ пенсіи, но и на размѣръ пенсіи, который кажется просителю слишкомъ ничтожнымъ, и на разрѣшеніе того или иного вопроса пенсіоннымъ комитетомъ.

Такая жалоба можетъ быть подана пенсіоннымъ чиновникомъ, просителемъ, пенсіонеромъ (если дѣло идетъ объ уже выданной пенсіи) или другимъ обиженнымъ лицомъ (*aggrieved person*)¹⁾. Срокъ для подачи жалобы установленъ въ 7 дней съ момента рѣшенія комитета или полученія извѣщенія о немъ. При этомъ апеллянтъ (*appellant*) долженъ извѣстить комитетъ о посланной жалобѣ, а послѣдній посылаетъ въ Министерство просьбу или тотъ документъ, по поводу котораго была принесена жалоба, и остальные матеріалы, какіе только найдутся у него. Если жалоба подана не просителемъ и не пенсіоннымъ чиновникомъ, то комитетъ долженъ дать знать о такой жалобѣ просителю или пенсіонеру. Министерство, получивъ жалобу, разсматриваетъ ее и постановляетъ рѣшеніе, о которомъ извѣщается комитетъ, а онъ уже, получивъ это извѣщеніе, сообщаетъ о немъ просителю, пенсіонеру и вообще апеллянту.

Такова процедура, которую приходится выполнить всякому, кто хочетъ добиться права на старческую пенсію. Это право утрачивается въ томъ случаѣ, если налицо не окажется одного или нѣсколькихъ условій положительнаго характера (*statutory conditions*), которыя установлены въ законѣ.—Далѣе по ст. 9 закона, право на пенсію утрачивается, въ случаѣ наложенія на пенсіонера наказанія въ видѣ тюремнаго заключенія на срокъ не свыше 6 мѣсяцевъ съ принудительными работами: этому наказанію онъ можетъ быть подвергнутъ за то, что для полученія пенсіи или продленія ея для себя или другого лица или полученія ея лично или другимъ лицомъ въ большемъ размѣрѣ, чѣмъ полагается въ данномъ случаѣ, завѣдомо изготовилъ фальшивый документъ (*statement*) или сдѣлалъ ложныя показанія (*representation*).

¹⁾ *Casson*, п. с. д. 23, выражаетъ надежду, что Министерство откажется принимать жалобы отъ другого лица, которое не является ни пенсіоннымъ чиновникомъ, ни пенсіонеромъ, ни просителемъ. Но повидимому, этой надеждѣ не суждено сбыться, потому что, какъ указано выше, жалобы могутъ подавать и другія «*aggrieved persons*» (*Thirthy-eight Report*, pp. LXXX).



Болѣе снисходительно относится законъ къ пенсіонеру въ томъ случаѣ, если обнаружится, что онъ не имѣлъ права получать пенсію въ виду отсутствія установленныхъ закономъ положительныхъ условій или наличности отрицательныхъ. Въ этомъ случаѣ законъ ограничивается только тѣмъ, что возлагаетъ на пенсіонера обязанность возвратить казнѣ тѣ суммы, которыя имъ были получены неправильно, конечно только за то время, когда отсутствовали положительные условія, или были на лицо условія, препятствовавшія полученію пенсіи.

Число пенсій въ Великобританіи, вѣроятно, достигнетъ внушительной цифры: по крайней мѣрѣ, на 1 Марта 1909 г. ихъ было 647.494, при чемъ на долю Уэльса пришлось 24.663, Англии—369.037 Шотландіи—70.923 и Ирландіи—183.500 ¹⁾. Изъ этихъ цифровыхъ данныхъ видно, что число привилегированныхъ бѣдняковъ уже теперь нисколько не меньше числа обыкновенныхъ престарѣлыхъ пауперовъ. Докладъ большинства Комиссіи 1905 г. ²⁾ сообщаетъ, что на 31 Марта 1906 г. число пауперовъ въ возрастѣ 60 и выше лѣтъ опредѣлялось цифрой 379.902, равняясь почти половинѣ всего числа пауперовъ (46,5%). Хотя эта цифра и очень значительна, но если ее сопоставить со всѣмъ населеніемъ Англии въ возрастѣ свыше 60 лѣтъ, то окажется, что пауперы составляютъ только 14,8% населенія.

Такова своеобразная постановка помощи престарѣлымъ бѣднымъ въ Англии, которая, нужно замѣтить, является далеко не одинокой на Европейскомъ континентѣ, гдѣ можно встрѣтить и другую страну—*Данію*, обладающую организаціей помощи престарѣлымъ бѣднымъ, очень похожей на Англійскую систему, хотя, конечно, не совпадающей съ ней.

Въ этой странѣ мы встрѣчаемъ также двѣ категоріи престарѣлыхъ бѣдняковъ—привилегированныхъ и непривилегированныхъ. Престарѣлымъ бѣднякамъ обеспечивается помощь на основаніи закона 9 Апрѣля 1891 г. о публичномъ призрѣніи бѣдныхъ, обязывающаго приходиться на помощь всякому, кто не въ состояніи доставить себѣ и своимъ близкимъ все безусловно необходимое для поддержанія жизни или для леченія и ухода въ случаяхъ болѣзни: при этомъ законъ лишаетъ такого бѣдняка активного и пассивнаго избирательнаго

¹⁾ *Thirty-eight Annual Report, p. LXXXIV* ср. *Francis Herbert Stead. How old age pensions began to be. Appendix C, p. 315.*

²⁾ *Report* (бол.), pp. 36—39, *Bosanquet, The Poor Law Report of 1909, p. 44—47.*

права на выборах въ народное представительство и коммунальныя учреждения ¹⁾).

Но одновременно съ этимъ основнымъ закономъ былъ изданъ, 9-го же Апрѣля 1891 г., дополнительный законъ «о помощи достойнымъ престарѣлымъ нуждающимся, оказываемой внѣ рамокъ призрѣнія бѣдныхъ». Этотъ заголовокъ наводитъ на мысль, что мы имѣемъ дѣло съ мѣрой социально-политическаго характера, а не призрѣніемъ бѣдныхъ. Но при ближайшемъ разсмотрѣніи текста закона оказывается, что онъ создаетъ особую группу привилегированныхъ бѣдняковъ. По этому закону въ такое привилегированное положеніе попадаетъ тотъ, кто, обладая правами подданства и перейдя 60-лѣтній возрастъ, лишень возможности доставлять себѣ или тѣмъ, кому онъ обязанъ давать алименты, все необходимое для пропитанія или для ухода и леченія въ случаяхъ болѣзни. Кромѣ того претендентъ долженъ удовлетворять цѣлому ряду условій, среди которыхъ какъ и въ Англии, условія моральнаго характера играютъ видную роль. Такъ онъ не долженъ быть осужденъ за безчестное дѣяніе или обязанъ вторично добиться возстановленія своей чести; затѣмъ нужда, въ которую онъ впаль, не должна быть вызвана по винѣ самого нуждающагося или благодаря передачѣ имущества дѣтямъ или другимъ лицамъ и не вызываться его безпорядочнымъ или расточительнымъ образомъ жизни, или какимъ либо другимъ способомъ. Наконецъ, законъ требуетъ, чтобы нуждающійся, въ теченіе послѣднихъ 10 лѣтъ до полученія помощи по случаю старости, постоянно проживалъ въ странѣ и въ теченіе того же времени не получалъ пособія по случаю бѣдности или не былъ признанъ виновнымъ въ бродяжествѣ и нищенствѣ. Помощь, оказанная по случаю бѣдности мужу отлученной отъ ложа или разведенной жены или вдовы, когда она жила съ нимъ въ законномъ бракѣ, разсматривается какъ бы оказанной ей самой.

Нужно, однако, замѣтить, что въ Даніи, какъ и въ Англии, замѣчается нѣкоторая тенденція въ сторону, если не уничтоженія, то во всякомъ случаѣ ослабленія значенія одного отрицательнаго условія, а именно неполученія помощи на основаніи закона объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ. Въ 1908 году былъ изданъ законъ, по которому престарѣлый нуждающійся можетъ превратиться въ привилегированнаго престарѣлаго бѣдняка и въ томъ случаѣ, если онъ не полу-

¹⁾ *Tourbié*, Dänisches Recht, s. 57 fgd. Berlin, 1892.
12139, п. т. п.

чалъ помощи на основаніи закона о призрѣніи бѣдныхъ въ теченіе послѣднихъ 5, а не 10 лѣтъ, какъ раньше ¹⁾.

Итакъ, при поверхностномъ знакомствѣ съ текстомъ закона, можно, пожалуй, придти къ тому заключенію, что законъ довольно опредѣленно проводитъ демаркаціонную линію между привилегированнымъ и обыкновеннымъ престарѣлымъ бѣднякомъ. Но это впечатлѣніе постепенно ступевывается по мѣрѣ близкаго знакомства съ другими статьями закона.

Такъ, въ статьѣ 7-ой закона о помощи достойнымъ престарѣлымъ нуждающимся встрѣчается постановленіе, которое гласитъ, что «пока данное лицо получаетъ пособіе по случаю старости, приостанавливается теченіе срока для приобрѣтенія въ общинѣ проживанія права родины, дающаго право на полученіе призрѣнія». Это постановленіе однозначуще со ст. 16 главнаго закона, согласно которой право на призрѣніе приобрѣтается нуждающимся въ той общинѣ, въ которой онъ, по достиженіи 18-лѣтняго возраста, прожилъ непрерывно и постоянно 5 лѣтъ, не получая пособія по случаю бѣдности.

Затѣмъ, нужно замѣтить, что источникомъ средствъ для выдачи пособій обѣимъ категоріямъ престарѣлыхъ являются, главнымъ образомъ, все тѣ же кассы общинъ. Правда, помощь достойнымъ престарѣлымъ оказывается и на средства государства, которое субсидируетъ на эту надобность до 2 милл. кронъ, но эта субсидія только облегчаетъ общины, а вовсе не уничтожаетъ ихъ обязанности расходовать довольно крупныя суммы и на помощь достойнымъ престарѣлымъ: на призрѣніе бѣдныхъ общины израсходовали въ 1894 году 6.741.000 кронъ (въ 1890 г. 7.464.000 кронъ), а на помощь престарѣлымъ—1,6 милл. кронъ, тогда какъ государству пришлось уплатить 1,6 милл. кронъ ²⁾.

Наконецъ, помощь престарѣлымъ сближается съ призрѣніемъ бѣдныхъ еще въ томъ отношеніи, что достойному престарѣлому, какъ и обыкновенному бѣдняку, предоставляется охранять свои интересы не путемъ предъявленія иска въ административный или обыкновенный судъ, а путемъ обжалованія рѣшенія коммунальнаго органа, отказавшаго въ помощи или опредѣлившимъ неправильно, по мнѣнію жалобщика, размѣръ пособія передъ высшимъ административнымъ органомъ (амтманномъ): въ этомъ пунктѣ датскій

¹⁾ Helms. Dänische Socialreform im Jahre 1908, s. 1108 (*Sociale Praxis*, № 42, 1909).

²⁾ William Scharling, Armengesetzgebung in Dänemark, s. 1117 (Handw. d. St. Bd. I. 2-te Ausgabe).

законъ рѣзко расходится съ германской системой страхованія рабочихъ отъ старости, при которой заинтересованный рабочий можетъ охранять свои нарушенные интересы путемъ обращенія къ суду.

По приведеннымъ выше соображеніямъ нельзя не согласиться съ тѣми изъ изслѣдователей ¹⁾, которые признають датскую организацію помощи достойнымъ престарѣлымъ—видоизмѣненнымъ обязательнымъ призрѣніемъ бѣдныхъ, а самихъ престарѣлыхъ—лицами, подлежащими квалифицированному призрѣнію.

II.

Въ нѣсколько другомъ положеніи, чѣмъ въ Англій, оказался престарѣлый бѣднякъ во *Франціи*, гдѣ ему обезпечено обязательное призрѣніе на основаніи закона 1905 года.

Здѣсь мы видимъ совершенно другую, болѣе сложную процедуру признанія у него законной бѣдности, здѣсь дѣйствуетъ другой болѣе сложный административно-судебный механизмъ, который приводится въ движеніе просьбой бѣдняка о помощи и ставитъ своей цѣлью, съ одной стороны, охрану права индивида на призрѣніе, а съ другой—обезпеченіе финансовъ общины, департамента и государства отъ необоснованныхъ притязаній на полученіе изъ ихъ кассы матеріальной поддержки.

Чтобы представить себѣ ясно картину возникновенія законной бѣдности у престарѣлаго нуждающагося француза, необходимо прослѣдить шагъ за шагомъ судьбу его просьбы о призрѣніи, познакомиться со всѣми мытарствами, которыя она проходитъ до своего благополучнаго конца, и остановиться на тѣхъ привходящихъ факторахъ, которые вліяютъ на судьбу просьбы о призрѣніи, на установленіе и прекращеніе законной бѣдности.

Для того, чтобы престарѣлый нуждающійся могъ рассчитывать на успѣшный результатъ своего ходатайства, онъ долженъ удовлетворять нѣсколькимъ условіямъ.

Во-первыхъ онъ долженъ быть *французомъ*. Такое категорическое требованіе, нужно замѣтить, появляется во французскомъ законо-

¹⁾ *Stephen Worms*, Das Gesetz der Güterconcentration, s. 419, 420, *William Scharling*, ц. ст. s. 116. Точно также и англійская парламентская специальная коммиссія 1899 г. не усмотрѣла существенной разницы между обязательнымъ призрѣніемъ бѣдныхъ и помощью престарѣлымъ по закону 1891 г. (ср. *Preston Thomas*, ц. с. p. 305).

дательствѣ о призрѣніи бѣдныхъ впервые. При господствѣ факультативнаго призрѣнія иностранецъ-бѣднякъ все же могъ разсчитывать на кое-какую поддержку въ случаѣ нужды, такъ какъ законъ не запрещалъ органамъ публичнаго призрѣнія бѣдныхъ оказывать помощь и иностранцамъ. Но съ водвореніемъ въ дѣлѣ помощи бѣднымъ принципа обязательности картина рѣзко измѣнилась.

Уже въ законѣ 1893 года о бесплатной медицинской помощи можно встрѣтить опредѣленное указаніе на то, что иностранцы могутъ быть приравнены къ французамъ въ томъ случаѣ, если между Франціей и государствомъ, подданнымъ котораго состоитъ иностранецъ, заключенъ договоръ о взаимномъ призрѣніи. Но въ текстѣ закона 1905 года нельзя встрѣтить даже и такого уподобленія. Оно было отвергнуто Сенатомъ подъ тѣмъ предлогомъ, что оно только связало бы свободу дѣйствій правительства въ томъ случаѣ¹⁾, еслибы, на примѣръ, французское правительство не пожелало заключать договоровъ съ иностранными правительствами о взаимномъ призрѣніи, а ограничилось бы требованіемъ возмѣщенія издержекъ на призрѣніе иностранцевъ отъ иностранныхъ правительствъ.

Закрывая, такимъ образомъ, доступъ къ пользованію благами закона 1905 года иностранцамъ, законодатель не далъ рѣшительно никакихъ указаній относительно того, можетъ ли такое воспрещеніе распространяться и на французовъ, проживающихъ за-границей. Министръ внутреннихъ дѣлъ въ нѣсколькихъ рѣшеніяхъ (14 Сентября 1906 г. и 15 Февраля 1907 г. по дѣлу департамента Верхней Савойи)²⁾ высказался въ томъ смыслѣ, что французы, проживающіе за-границей, не могутъ получить призрѣнія на основаніи закона 1905 года лишь въ томъ случаѣ, если они, удовлетворяя выставленнымъ въ законѣ условіямъ, возвратятся во Францію для водворенія въ ней; онъ считаетъ, что новая организація призрѣнія бѣдныхъ не разсчитана на оказаніе помощи лицамъ, проживающимъ за-границей. Но изъ этого, однако, министръ не рѣшился сдѣлать того вывода, что состояніе законной бѣдности на основаніи акта 1905 года прекращается фактомъ удаленія призрѣваемаго за-границу: въ рѣшеніи отъ 14 августа 1907 года³⁾ онъ только разъясняетъ, что платежъ пенсій

¹⁾ *Campagnole*, L'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Commentaire de la loi du 14 Juillet 1905, p. 74 sqq.

²⁾ *Campagnole*, цит. с. р. 75.

³⁾ *Revue des établis. de bienf. et d'assistance*, *Favrier*, 1909 p. 61 Ср. *Campagnole*, ц. с. р. 220.

не долженъ производиться за-границу, и что отправленіе пенсіонера за-границу не влечетъ за собою непремѣнно немедленнаго устраненія его изъ списка лицъ, пользующихся призьбіемъ, а только пріостанавливаетъ платежъ ежемѣсячныхъ пособій.—Такимъ образомъ, одинъ фактъ проживанія француза за-границей еще не лишаетъ его права добиться признанія законной бѣдности компетентными органами власти, а только отсрочиваетъ осуществленіе права на призьбіе до момента возвращенія его во Францію.

Вторымъ условіемъ для полученія призьбія на основаніи закона 1905 года является отсутствіе у претендента средствъ, которое, однако, слѣдуетъ понимать условно. Дѣло въ томъ, что законъ разумѣтъ подъ лицомъ, «лишеннымъ средствъ» (privé de ressources), такого нуждающагося, который имѣетъ нѣкоторыя средства, но въ такомъ размѣрѣ, что они недостаточны для покрытія, въ случаѣ болѣзни, издержекъ на врачей и лекарства, или больничную помощь (по закону 1893 г.), или на покрытіе расходовъ, необходимыхъ для содержанія престарѣлыхъ, немощныхъ или неизлечимо-больныхъ (по закону 1905 г.). Слѣдовательно, подъ лишеніемъ средствъ законы 1893 и 1905 года объ обязательномъ призьбіи понимаютъ отсутствіе соотвѣствующихъ доходовъ, которыми могли бы покрываться расходы на то, что признается въ каждой общинѣ безусловно необходимымъ для поддержанія жизни, или ежедневная плата за содержаніе нуждающагося въ богадѣльнѣ, если этотъ способъ призьбія будетъ признанъ необходимымъ.

Далѣе претендентъ долженъ удовлетворять и *третьему условію*, а именно достигнуть 70-лѣтняго возраста. Этотъ предѣльный возрастъ фигурировалъ еще въ финансовомъ законѣ 1897 года, затѣмъ въ проектахъ, выработанныхъ Высшимъ Совѣтомъ публичнаго призьбія бѣдныхъ, и двухъ проектахъ организациі престарѣлыхъ, немощныхъ и неизлечимо-больныхъ, составленныхъ Эмилемъ Рей, Лашьезомъ, Бьенвеню-Мартеномъ и другими депутатами ¹⁾. Почему именно 70 лѣтъ были выбраны такимъ возрастомъ, на это даютъ отвѣтъ мотивы, выставленные въ этихъ докладахъ: съ одной стороны желаніе ограничить издержки, вызываемыя исполненіемъ закона, а съ другой стремленіе избѣгнуть неудобствъ эконоическаго и нравственнаго ха-

¹⁾ Ср. мою работу «Право бѣднаго на призьбіе». Томъ I, стр. 317—318 Rapport Bienvenu-Martin, 19 Février 1900 (Journal Officiel, ch. dep. Annexes, n. 1454, p. 535).

рактера, неизбежно связанных съ пониженіемъ этого возраста: а именно ослабленія стремленія къ сбереженіямъ и уменьшенія желанія трудиться.

Законодатель, къ сожалѣнію, не далъ никакихъ указаній относительно того, можетъ ли подлежать обязательному призрѣнію на основаніи закона 1905 года такое лицо, которому минетъ 70 лѣтъ не передъ подачей письменнаго прошенія о помощи въ учрежденіе обязательнаго призрѣнія—бюро призрѣнія (*bureau d'assistance*), а во второй стадіи разбирательства дѣла—въ собраніи муниципальнаго совѣта, на которомъ окончательно устанавливается списокъ призрѣваемыхъ лицъ. По этому вопросу до сихъ поръ не высказались ни центральная коммисія—это высшее административное судилище по дѣламъ о призрѣніи бѣдныхъ, ни министръ внутреннихъ дѣлъ, который бы могъ преподавать соответствующія разъясненія низшимъ исполнительнымъ органамъ. Поэтому, надо думать, практика отдѣльныхъ бюро призрѣнія бѣдныхъ пошла различными путями; такъ, одни бюро призрѣнія, получивъ письменное заявленіе престарѣлаго¹⁾ объ оказаніи ему помощи (въ немъ должны быть изложены основанія къ полученію призрѣнія по закону 1905 года, слѣдовательно, и актъ о рожденіи, удостоверяющій, что просителю минуло 70 лѣтъ), ограничивались включеніемъ въ списокъ призрѣваемыхъ лишь тѣхъ престарѣлыхъ, которымъ минуло 70 лѣтъ при подачѣ заявленія. Другія же бюро, не толкуя закона слишкомъ формально, могли вносить въ списокъ и такого нуждающагося престарѣлаго, которому должно было минусть 70 лѣтъ лишь черезъ нѣсколько дней послѣ подачи прошенія, но не позже того дня, когда долженъ собраться муниципальный совѣтъ для окончательнаго обсужденія его заявленія²⁾.

Наконецъ, послѣднее, *четвертое, условіе* для полученія престарѣлымъ призрѣнія на основаніи закона 1905 года состоитъ въ томъ, чтобы нуждающійся былъ неспособенъ покрывать своимъ заработкомъ все необходимыя издержки для своего существованія. Но эту неспособность надо понимать условно. Въ 1908 году законодатель призвалъ,

¹⁾ Не требуется, чтобы оно было подписано непременно самимъ просителемъ. Если онъ неграмотенъ, то онъ долженъ поставить какой-нибудь знакъ, удостоверяемый нотариусомъ или мэромъ, или двумя свидѣтелями.

²⁾ Изъ комментаторовъ закона 1905 года только одинъ *Sachet*, *L'assistance des vieillards, infirmes et incurables en France* (р. 29, Paris, 1907) высказался въ пользу послѣдняго рѣшенія вопроса. Новѣйшій полный комментарий *Campanol'*я (1908 г.) на этотъ вопросъ не даетъ никакого отвѣта.

что престарѣлый, зарабатывающій 360 франковъ въ годъ, можетъ получать, на основаніи закона 1905 года, пособіе отъ общины безъ зачета указанныхъ 360 франковъ, причемъ на основаніяхъ, указанныхъ въ ст. 20 закона, засчитывался въ сумму пособія только излишекъ сверхъ той суммы, которая образуется изъ сложенія 360 франковъ съ суммой выдаваемого общиной пособія¹⁾.

Если лицо, удовлетворяющее вышеуказаннымъ четыремъ условіямъ, желаетъ осуществить свое право на призрѣніе, установить состояніе своей законной бѣдности, то оно должно подать письменное заявленіе въ различныя административныя учрежденія²⁾. Конечно, наиболѣе употребительной является подача заявленія въ мѣстное учрежденіе обязательнаго призрѣнія—такъ называемое бюро призрѣнія (*bureau d'assistance*), вызванное къ жизни закономъ 1893 года о бесплатной медицинской помощи³⁾,—или вѣрнѣе предсѣдателю административной комиссіи этого бюро—мэру. Въ это бюро стекаются заявленія, подаваемые тѣми нуждающимися, которые живутъ въ районѣ той общины, гдѣ устроено бюро. Само собой разумѣется, заявленія могутъ быть поданы префекту, супрефекту и министру внутреннихъ дѣлъ: этотъ способъ практикуется, главнымъ образомъ, тѣми нуждающимися, которые предполагаютъ, что они не обладаютъ мѣстомъ призрѣнія (*domicile de secours*) въ общинѣ, а только департаментскимъ, а то и вовсе не имѣютъ мѣста призрѣнія (въ послѣднемъ случаѣ заявленіе подается министру). Но поданныя такимъ способомъ заявленія не ускользаютъ отъ бюро призрѣнія: они, по зарегистрированіи ихъ, отсылаются къ мэру той общины, гдѣ проживаетъ нуждающійся, чтобы тотъ произвелъ надлежащее разслѣдованіе, т. е. прежде всего передалъ это за-

¹⁾ См. мою работу «Обязательное призрѣніе трудоспособныхъ бѣдныхъ въ Зап. Европѣ», стр. 33 и 34.

²⁾ *Campagnole*, L'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, p. p. 135—220, *Albert Revillon*, L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables en France, p. p. 108—123 Paris, 1906. *Campagnole*, Application dans les communes de la loi du 14 Juillet 1905 p. p. 413—418. (*Revue Philanthropique*, 15 Août, 1908. № 136), *Sachet*, Assistance des vieillards etc. p. p. 64—106. Paris, 1907.

³⁾ Административная комиссія этого бюро образуется изъ соединенныхъ административныхъ комиссій богадѣльни (*hospice*) и благотворительнаго бюро (*bureau de bienfaisance*) или изъ одной административной комиссіи, если въ общинѣ имѣются только одна богадѣльня или одно благотворительное бюро. Если такихъ учрежденій нѣтъ, то бюро составляется изъ мэра, 6 членовъ, подлежащихъ возобновленію, изъ которыхъ двое выбираются муниципальнымъ совѣтомъ, а четверо назначаются префектомъ.

явленіе въ административную комиссію бюро призрѣнія.—Наконецъ, заявленія могутъ подаваться и непосредственно въ муниципальный совѣтъ и оттуда, опять таки, попадаютъ въ административную комиссію для предварительнаго разсмотрѣнія и изслѣдованія.

Указанная выше комиссія, въ которой сосредоточиваются всѣ заявленія о призрѣніи лицъ, живущихъ въ предѣлахъ данной общины и удовлетворяющихъ условіямъ, установленнымъ закономъ 1905 года, ведетъ поступившимъ заявленіямъ особыя записи и о каждомъ просителѣ заводитъ особое дѣло (dossier). Комиссія знакомится съ представленными ей при каждомъ заявленіи свѣдѣніями, провѣряетъ ихъ и, если находитъ ихъ недостаточными, то имѣетъ право и даже обязана требовать новыхъ данныхъ и болѣе точныхъ свѣдѣній. Только послѣ этого можетъ комиссія признать, что нуждающійся можетъ пользоваться призрѣніемъ на основаніи закона 1905 года.

Но и дальнѣйшая не менѣ важная задача комиссіи состоитъ въ томъ, что она должна отыскать и установить мѣсто призрѣнія нуждающагося. Если оно находится въ общинѣ проживанія, то нуждающійся заносится въ первую половину списка призрѣваемыхъ лицъ, а если онъ живетъ въ другой общинѣ или обладаетъ департаментскимъ мѣстомъ призрѣнія или у него нѣтъ никакого мѣста призрѣнія, то онъ попадаетъ во вторую половину списка. До составленія списка бюро призрѣнія приходится и опредѣлять способъ призрѣнія каждаго изъ нуждающихся, и указывать размѣръ ежемѣсячнаго пособія, если было принято рѣшеніе оказывать ему помощь на дому.

Но, конечно, бюро можетъ только намѣчать способъ призрѣнія, окончательное же рѣшеніе этого вопроса принадлежитъ или муниципальному совѣту (если у нуждающагося есть коммунальное мѣсто призрѣнія) или департаментской комиссіи и генеральному совѣту (если онъ обладаетъ департаментскимъ мѣстомъ призрѣнія) и министру внутреннихъ дѣлъ (если у нуждающагося нѣтъ никакого мѣста призрѣнія).

Плодомъ работъ административной комиссіи бюро призрѣнія является особый именной списокъ престарѣлыхъ, немощныхъ и неизлечимо-больныхъ, подлежащихъ обязательному призрѣнію ¹⁾. Одна копія этого

¹⁾ Этотъ списокъ, какъ указано выше, дѣлится на двѣ половины. Въ первую половину вносятся тѣ, кто имѣетъ коммунальное мѣсто призрѣнія, при чемъ должны быть заполнены слѣдующія 10 рубрикъ: 1) порядковый №, 2) имя и фамилія, 3) время и мѣсто рожденія, 4) продолжительность проживанія въ общинѣ, 5) мотивы къ оказанію призрѣнія (старость, немощь неизлечимая

списка отсылается префекту, а другая, при посредствѣ мэра, — передается въ муниципальный совѣтъ, при чемъ въ послѣдній направляются *всѣ* подлинныя заявленія претендентовъ и соотвѣтствующія дѣла о нихъ; такимъ образомъ муниципальный совѣтъ знакомится и съ такими просьбами, которыя въ глазахъ комисіи являются необоснованными. Этой отсылкой списка, которая, къ слову сказать, должна быть исполнена возможно скорѣе, и заканчивается *предварительная стадія процедуры по установленію состоянія законной бѣдности на основаніи закона 1905 г.*

Нужно еще замѣтить, что этотъ списокъ составляется въ началѣ года, но въ теченіе года онъ подвергается неоднократному пересмотру со стороны того же бюро призрѣнія за мѣсяць до наступленія майской, августовской и ноябрьской сессій муниципального совѣта, а если представится нужда, то и въ теченіе года. Пересмотръ производится въ тѣхъ же условіяхъ, какъ и составленіе первоначальнаго списка. Законъ предусматриваетъ даже такой случай, когда списокъ не будетъ составленъ бюро призрѣнія по нерадѣнію или вслѣдствіе прямого отказа: въ этомъ случаѣ эта обязанность возлагается закономъ на муниципальный совѣтъ, который занимается составленіемъ списка въ закрытомъ засѣданіи.

Заявленіе престарѣлаго бѣдняка объ обязательномъ призрѣніи, по разсмотрѣніи его въ первой инстанціи, которая можетъ его отвергнуть или принять, обсуждается затѣмъ муниципальнымъ совѣтомъ въ его первой обычной сессіи или въ февралѣ, или въ тѣ сессіи, которыя установлены въ теченіе года. Муниципальный совѣтъ окончательно рѣшаетъ судьбу заявленія, нисколько не считаясь съ мнѣніемъ бюро призрѣнія, удовлетворяя тѣ, которыя имъ отвергнуты, и отвергая тѣ, которыя оно предлагаетъ принять. Если муниципальный совѣтъ пренебрегаетъ или отказывается обсуждать списокъ нуждающихся, то эта обязанность возлагается, по предложенію префекта, на кантональную инстанцію, которая составляетъ этотъ списокъ въ мѣсячный срокъ.

болѣзнь), 6) надлежитъ ли оказывать помощь на дому, 7) какіе ежемѣсячные доходы подлежатъ вычету изъ пособія (пенсіи), 8) каковъ размѣръ ежемѣсячнаго пособія (пенсіи), 9) нужно ли богадѣльное призрѣніе, 10) примѣчанія. — Во вторую половину листка вносятся тѣ, кто не имѣетъ мѣста призрѣнія въ общинѣ: здѣсь должны быть заполнены 11 рубрикъ, изъ которыхъ первыя 4 тождественны съ тѣми, которыя помѣщены въ первой половинѣ списка, 5-я посвящена мѣсту призрѣнія, а 6—11 совпадаютъ съ 5—10 рубриками первой половины.

Если и эта комиссія не исполнитъ такой обязанности, то списокъ въ двухмѣсячный срокъ составляется центральной комиссіей.

Нужно замѣтить при этомъ, что законъ 1905 г. допускаетъ установленіе законной бѣдности только по разсмотрѣніи заявленія нуждающагося въ муниципальномъ совѣтѣ или замѣняющихъ его перечисленныхъ Коммисіяхъ и отвергаетъ возможность его установленія властью одного мэра, какъ это допущено закономъ 1893 г. о бесплатной медицинской помощи: послѣдній разрѣшаетъ мэру, въ случаѣ настоятельной нужды (*en cas d'urgence*), распорядиться принятіемъ больного на попеченіе организаціи бесплатной медицинской помощи.—Затѣмъ муниципальный совѣтъ компетентенъ устанавливать законную бѣдность только у тѣхъ нуждающихся, которые фигурируютъ или должны фигурировать въ первой половинѣ списка, гдѣ поименованы лица, имѣющія мѣсто призрѣнія въ данной общинѣ. Онъ же опредѣляетъ и способъ помощи, наиболѣе подходящей для каждаго нуждающагося.

Списокъ, составленный окончательно муниципальнымъ совѣтомъ, вывѣшивается въ секретаріатѣ мэріи и о немъ объявляется особыми публикаціями въ обычныхъ мѣстахъ (*lieux accoutumés*). Копія списка одновременно посылается префекту департамента, который, какъ я укажу дальше, можетъ существенно повліять на судьбу того или иного заявленія, потребовавъ внесенія въ списокъ нуждающагося или исключенія изъ него. Эти пререканія разсматриваются особымъ административнымъ судомъ первой инстанціи—кантональной комиссіей, а затѣмъ и высшимъ судомъ—центральной комиссіей.

До сихъ поръ рѣчь шла о порядкѣ установленія законной бѣдности у тѣхъ, кто обладаетъ въ данной общинѣ мѣстомъ призрѣнія (*domicile de secours*), которое пріобрѣтается фактомъ пятилѣтняго проживанія въ общинѣ послѣ совершеннолѣтія или эманципаціи, затѣмъ усыновленіемъ или бракомъ. Но совсѣмъ инымъ перепетіямъ подвергается заявленіе того нуждающагося, который обладаетъ мѣстомъ призрѣнія въ другой общинѣ, а не общинѣ проживанія, муниципальному совѣту которой онъ подалъ заявленіе, или имѣетъ департаментское мѣсто призрѣнія, проживъ 5 лѣтъ въ различныхъ общинахъ одного и того же департамента, или вовсе не имѣетъ такового.

Какъ я указывалъ выше, всѣ такія лица попадаютъ во вторую половину предварительнаго списка, составляемаго бюро призрѣнія, копія котораго сообщается немедленно префекту¹⁾. По закону, онъ обязанъ

¹⁾ *Campagnole*, Assistance obligatoire, p. 108—204.

обратиться къ компетентной власти съ просьбою о томъ, чтобы она, въ соотвѣтствіи съ мѣстомъ жительства нуждающагося, окончательно рѣшила вопросъ относительно принятія нуждающагося на призрѣніе. Если дѣло идетъ о призрѣніи такого нуждающагося, который имѣетъ мѣсто призрѣнія въ той общинѣ, гдѣ онъ проживаетъ, и чье бюро призрѣнія внесло его въ предварительный списокъ, то префектъ приглашаетъ муниципальный совѣтъ общины мѣста призрѣнія окончательно рѣшить вопросъ о помощи такому нуждающемуся и принимаетъ мѣры къ пересылкѣ мэру соотвѣтствующаго дѣла и матеріаловъ. Если нуждающійся имѣетъ департаментское мѣсто призрѣнія то установленіе законной бѣдности его зависитъ отъ департаментской комисіи (commission departementale), созданной ст. 69, и слѣд. закона 10 Августа 1871 г., которой также принадлежитъ опредѣленіе условій призрѣнія. Рѣшенія этой комисіи подлежатъ предварительному исполненію и могутъ быть измѣнены генеральнымъ совѣтомъ.

Если нуждающійся имѣетъ коммунальное или департаментское мѣсто призрѣнія въ другомъ департаментѣ, то префектъ пересылаетъ префекту чужого департамента какъ свой отзывъ по данному заявленію, такъ и нужные документы, сообщая объ именахъ претендентовъ.

Наконецъ, префектъ препровождаетъ министру внутреннихъ дѣлъ свое заключеніе и справки по заявленіямъ тѣхъ лицъ, у которыхъ не оказалось вовсе мѣста призрѣнія, ни общиннаго, ни департаментскаго. Состояніе законной бѣдности у такихъ лицъ устанавливается министромъ по выслушаніи мнѣнія центральной комисіи, которое, однако, для него не обязательно.

Вотъ, приблизительно, схема той процедуры, черезъ которую должно пройти заявленіе каждаго нуждающагося престарѣлаго, желающаго добиться установленія законной бѣдности на основаніи закона 1905 г. Конечно, эта схема неполна, она рассчитана лишь на тотъ случай, если поданное заявленіе не вызываетъ ни въ комъ сомнѣній, проходить всѣ инстанціи что называется «безъ сучка и безъ задоринки». Но законодатель вовсе не имѣлъ въ виду облегчить полученія призрѣнія на основаніи закона 1905 г., напротивъ онъ приготовилъ каждому заявленію тернистый путь, намѣтивъ цѣлый рядъ любопытныхъ мѣръ, на которыхъ и слѣдуетъ остановиться подробнѣе, какъ на важныхъ факторахъ, воздѣйствующихъ на возникновеніе, измѣненіе и прекращеніе состоянія законной бѣдности по закону 1905 г. Но прежде чѣмъ перейти къ разсмотрѣнію этихъ мѣръ, нелишне бросить взглядъ на то, какъ въ дѣйствительности проводилась въ жизнь та описанная

мною несложная процедура, которая предшествуетъ превращенію лица, заявившаго о призрѣніи, въ лицо, подлежащее обязательному призрѣнію.

Очень цѣнный и, пожалуй, единственный матеріалъ для освѣщенія этой стороны вопроса можно найти въ опубликованномъ въ «Journal Officiel» (отъ 2 Августа 1909 г. въ приложеніяхъ—*annexes*) докладъ главной инспекціи по административной части (*Inspection générale des services administratifs*) объ исполненіи въ теченіе 1908 года различныхъ законовъ, въ томъ числѣ и закона 1905 года.

Изъ этого доклада мы узнаемъ ¹⁾, что организація, созданная закономъ 1905 г., на первыхъ порахъ своей дѣятельности оказалась не въ силахъ справиться съ массой нахлынувшихъ заявленій о помощи. Благодаря этому, бюро призрѣнія и муниципалитеты нерѣдко заносили въ списки нуждающихся такихъ лицъ, которыя не удовлетворяли требуемымъ закономъ условіямъ. Многія префектуры заносили въ списки лицъ, подлежащихъ обязательному призрѣнію, нисколько не заботясь о провѣркѣ свѣдѣній, сообщаемыхъ совѣтами. Поэтому главной инспекціи, ревизовавшей такіе списки, приходилось встрѣчать среди лицъ, пользующихся благодѣяніями закона 1905 г., престарѣлыхъ, не достигшихъ 70 ти-лѣтняго возраста, трудоспособныхъ немощныхъ и излечившихся неизлечимо-больныхъ, наконецъ, такихъ лицъ, которыя жили въ полномъ достаткѣ.

Подобные дефекты находили свое объясненіе въ слабомъ составѣ того персонала, который занимался провѣркой присланныхъ списковъ и свѣдѣній: почти во всѣхъ префектурахъ такой контроль (*contrôle sur pièces*) возлагался на одного или двухъ служащихъ.—Затѣмъ, не осталось также безъ вліянія и отсутствіе контроля на мѣстахъ (*contrôle sur place*), который, повидимому, не встрѣтилъ сочувствія у департаментовъ, отказывающихся въ ассигнованіи на эту надобность совершенно незначительныхъ суммъ (300—400 фр.). Поэтому докладъ справедливо указываетъ на необходимость введенія специальной инспекціи.

На составленіе списка нуждающихся, оказывается, вліяла также и политика ²⁾. Это вліяніе особенно становилось замѣтнымъ въ періодъ, предшествующій муниципальнымъ выборамъ и слѣдующій за ними. Докладъ приводитъ въ примѣръ одинъ городъ въ центрѣ Франціи,

¹⁾ *Journal Officiel*, p. 834.

²⁾ *Journal Officiel*, p. 835.

гдѣ, за нѣсколько дней до выборовъ, муниципальный совѣтъ внесъ въ списокъ заразъ 90 новыхъ призрѣваемыхъ, а спустя нѣсколько дней послѣ голосованія новый совѣтъ рѣшилъ принять на призрѣніе еще 108 другихъ лицъ.—Затѣмъ, бюро призрѣнія недостаточно заботливо относились къ выясненію положенія тѣхъ лицъ, которыя заявляли о необходимости оказанія имъ призрѣнія. Иногда, какъ въ Вандеѣ, бюро сознательно уклонялись отъ добросовѣстнаго исполненія возложенной на нихъ обязанности, ссылаясь на то, что муниципальные совѣты нисколько не считаются съ ихъ предложеніями. Бывали даже случаи (въ нѣкоторыхъ общинахъ Южной Франціи), но къ счастью рѣдко, когда списки составлялись однимъ мѣромъ безъ предложеній бюро и безъ обсужденія ихъ въ муниципальномъ совѣтѣ.

Но, независимо отъ неисправностей той административной машины, которой приходится работать для проведенія въ жизнь закона 1905 г., немалую роль играли и злоупотребленія со стороны лицъ, просящихъ о призрѣніи ¹⁾. Любопытно отмѣтить, что источникомъ ихъ въ значительной степени является возрѣніе народныхъ массъ на пособія, выдаваемыя на основаніи закона 1905 г., какъ на пенсіи по случаю старости, а на самый законъ, какъ на актъ о рабочихъ пенсіяхъ, дающій право на пенсію въ силу только одного факта—достиженія извѣстнаго возраста и при томъ безъ ограниченій: этотъ народный взглядъ на обязательное призрѣніе престарѣлыхъ, какъ на пенсію, распространенъ, какъ я указывалъ въ свое время, и въ Англіи. Эти злоупотребленія не всегда находятъ преграду въ бюро призрѣнія и муниципальных совѣтахъ, которые нерѣдко стѣсняются отвергать неосновательныя претензіи по небрежности или изъ нежеланія возбудить къ себѣ вражду. Въ докладѣ можно встрѣтить много примѣровъ, когда обязательнымъ призрѣніемъ пользовались люди, вполне матеріально обеспеченные: напр. въ деп. Луары призрѣваемымъ на основаніи закона 1905 года оказался престарѣлый, имѣвшій доходъ отъ земли въ размѣрѣ 480 фр. и тѣмъ не менѣе получавшій ежемѣсячное пособіе; въ деп. Устьеви Роны въ списокъ попалъ престарѣлый, имѣвшій пожизненную ренту почти въ 200 фр. и кромѣ того получавшій регулярныя пособія отъ своей дочери, зятя и невѣстки; въ деп. Дордонъ получалъ пособія старикъ, у котораго сынъ былъ подмастерьемъ, зарабатывавшимъ 300 фр. въ мѣсяцъ и обладавшимъ недвижимостью въ 16.000 фр. и пр. и пр. Оказались возможными злоупотребленія и дру-

¹⁾ *Journal Ojiciel*, p. 836.

того города. Законъ, напимѣрь, не регламентируетъ опредѣленно способа уплаты мѣсячныхъ пособій. Если призрѣваемый живетъ въ той общинѣ, которая должна выдавать пособия, то онъ самъ беретъ его въ благотворительномъ бюро или получаетъ черезъ третье лицо путемъ передачи подписаннаго имъ именнаго чека (бона) ¹⁾. Немудрено, что въ крупныхъ городахъ, какъ, напимѣрь, въ Парижѣ, гдѣ насчитывается въ одномъ округѣ до 5.000 призрѣваемыхъ, именныя бонны нерѣдко берутся супругомъ, другомъ, даже консьержемъ такого претендента, который уже утратилъ право на свою пенсію, и пр. Если призрѣваемый покидаетъ общину, откуда онъ родомъ, чтобы устроиться въ другомъ мѣстѣ, напр. въ Парижѣ, то эта община, на основаніи ст. 8 декрета 14 апрѣля 1906 г., пересылаетъ его пособіе по почтѣ. Конечно, администрація публичнаго призрѣнія въ Парижѣ не узнаетъ объ этомъ никогда, и по истеченіи 5 лѣтъ пребыванія можетъ взять на свое попеченіе такого немощнаго, который уже будетъ пользоваться пособіемъ. Поэтому бывали случаи, когда одно и то же лицо умудрялось получать пособія изъ двухъ источниковъ.

Но, несмотря на всѣ эти злоупотребленія, которыя носятъ характеръ единичныхъ явленій, никоимъ образомъ нельзя дѣлать того вывода, что законъ 1905 г. таитъ въ себѣ зародышъ разложенія и обреченъ на гибель. Наоборотъ, социальная цѣнность этого закона нисколько не уменьшается отъ того, что на практикѣ были обнаружены злоупотребленія. Они составляютъ неизбежное послѣдствіе созданія такой организаціи, которая распространяется по всей территоріи Франціи и требуетъ сотрудничества тысячи мѣстныхъ собраній: немудрено, что инструкціи центральной власти иногда не соблюдаются и игнорируются ²⁾.—Примѣненіе такого важнаго закона не могло обойтись въ началѣ безъ ошибокъ: просьбъ о помощи было подано такъ много, что тщательный контроль сталъ невысказимъ и невозможенъ для неопытныхъ департаментскихъ учреждений, которыя еще только начали организоваться ³⁾.

Для ослабленія этихъ злоупотребленій цитированный мною докладъ выдвигаетъ рядъ мѣръ административнаго и законодательнаго харак-

¹⁾ *Pierre Darlu*, Quelques lacunes de la loi d'assistance, p. 369 (Revue Politique et Parlementaire, 10 Fevrier, 1909, № 176).

²⁾ *A. De Lavergne et L. Paul Henry*, Assistance aux vieillards et aux infirmes p. 354 (Revue Politique et-Parlementaire, 10 Fevrier 1909, № 176).

³⁾ *Journal Officiel*, p. 837.

тера. Первые должны состоять въ реорганизаціи департаментскихъ учреждений, а вторыя—въ обязательномъ контролѣ на мѣстахъ и введеніи уголовныхъ каръ за совершеніе обманныхъ дѣйствій, которыя имѣютъ въ виду полученіе призрачія на основаніи закона 1905 г. Изъ этого можно, несомнѣнно, сдѣлать тотъ выводъ, что нормы дѣйствующаго закона оказались почти безсильными бороться съ злоупотребленіями, пышно расцвѣтшими благодаря безнаказанности ихъ виновниковъ. А между тѣмъ законодателя нельзя упрекнуть въ томъ, чтобы онъ проглядѣлъ возможность такихъ злоупотребленій и не принялъ никакихъ мѣръ для борьбы съ ними.

Нѣтъ, имъ такія мѣры были созданы, но на практикѣ онѣ не оправдали возлагавшихся на нихъ надеждъ.

Эти мѣры сводились въ сущности къ одному, а именно къ обжалованію постановленій муниципальных совѣтовъ о принятіи или непринятіи на призрачіе того или другого нуждающагося передъ особыми административными судами—кантональными и центральной комиссіями. Собственно говоря, эта мѣра не отличается новизной и въ законѣ 1893 года о бесплатной медицинской помощи впервые было предусмотрено обжалованіе постановленія муниципального совѣта, составляющаго окончательно списки призрѣваемыхъ, передъ особой кантональной комиссіей ¹⁾. И опытъ первыхъ 6 лѣтъ, которыя протекли послѣ введенія закона 1893 года, показалъ, что это орудіе общественнаго контроля употребляется самими налогоплательщиками въ очень рѣдкихъ случаяхъ, хотя, казалось бы, именно они должны были быть особенно заинтересованы въ томъ, чтобы новый административный механизмъ функционировалъ правильно. Но зато къ этому способу гораздо чаще прибѣгали представители административной власти—префекты и супрефекты ²⁾.

То же самое явленіе можно констатировать и въ настоящее время по отношенію къ закону 1905 года.

Противъ избранной законодателемъ мѣры едва ли можно представить какія-либо существенныя возраженія. Въ самомъ дѣлѣ, законъ 1905 года (какъ и законъ 1893 года) осяятилъ новый принципъ дѣятельности государства, которое даровало настоящее право на призрачіе нуждающимся, удовлетворяющимъ извѣстнымъ установленнымъ въ законѣ условіямъ. Естественно было ожидать, что онъ дастъ пре-

¹⁾ См. мою работу «Право бѣднаго на призрачіе», стр. 329—331.

²⁾ См. объ этомъ цит. мою работу, стр. 343—344.

тендентамъ на призрѣніе иски (recours), которыми они могли бы защищать свое право, отвергнутое мѣстными собраніями. Но съ другой стороны, общественный интересъ требоваль, чтобы новый законъ примѣнялся соотвѣтственно вложенному въ него смыслу и духу и чтобы муниципальные совѣты, въ цѣляхъ избирательной кампаніи, не принимали на призрѣніе такихъ лицъ, которыя нисколько въ немъ не нуждаются.

Вотъ именно эти соображенія и вызвали къ жизни право иска, очень широкое и осуществляемое не только самими заинтересованными лицами, но и жителями, налогоплательщиками данной общины, а также префектомъ и супрефектомъ.

Законъ (статья 9) гласитъ, что въ двадцатидневный срокъ съ момента выставленія списка, всякій престарѣлый, немощный или неизлечимо-больной, заявленіе котораго о призрѣніи будетъ отвергнуто муниципальнымъ совѣтомъ, можетъ представить свое требованіе (reclamation) въ мэрію; въ тотъ же срокъ всякій житель (habitant) или налогоплательщикъ общины можетъ требовать, чтобы были внесены въ списокъ пропущенныя лица или вычеркнуты тѣ, кто неправильно внесенъ въ него. То же право принадлежитъ префекту или супрефекту.

Изъ текста закона видно, что заинтересованное лицо, получивъ отъ муниципальнаго совѣта отказъ въ установленіи его законной бѣдности по закону 1905 года, имѣетъ полную возможность добиться этого въ ближайшемъ будущемъ. Если онъ не осуществитъ этого права самъ, то онъ можетъ рассчитывать на заступничество со стороны цѣлаго ряда лицъ, точно поименованныхъ въ законѣ. Но нельзя закрывать глаза и на оборотную сторону медали: нуждающійся не можетъ считать установленное муниципальнымъ совѣтомъ состояніе законной бѣдности вполне обезпеченнымъ отъ всякихъ случайностей, потому что тѣ же лица могутъ и разрушить его благополучіе, добиваясь, чтобы онъ былъ вычеркнутъ изъ списка нуждающихся.

Вышеуказанныя требованія, по ст. 11 закона, разсматриваются кантональной комиссіей въ мѣсячный срокъ, причемъ она выноситъ мотивированное рѣшеніе по надлежащемъ вызовѣ или выслушаніи мэра и лица, предъявившаго требованіе. Предсѣдатель комисіи въ теченіе 8 дней извѣщаетъ мэра или префекта о принятыхъ рѣшеніяхъ, а они уже производятъ въ спискахъ соотвѣтственныя измѣненія, включая новыхъ претендентовъ или исключая уже внесенныхъ въ него, и объ этомъ также увѣдомляютъ заинтересованныя стороны.

Однако состояніе законной бѣдности нельзя считать окончательно установленнымъ послѣ полученія этого увѣдомленія, потому что въ теченіе двадцати дней послѣ него заинтересованныя стороны могутъ представить эти рѣшенія министру внутреннихъ дѣлъ, который передаетъ ихъ на разрѣшеніе центральной комисіи. Последняя является окончательной инстанціей въ разрѣшеніи вопроса о томъ, признается ли нуждающійся лицомъ, подлежащимъ обязательному призрѣнію.

Изъ предыдущаго ясно видно, что процессъ установленія законной бѣдности проходитъ различныя стадіи смотря потому, обладаетъ ли нуждающійся коммунальнымъ, департаментскимъ мѣстомъ призрѣнія или вовсе его не имѣетъ.

Въ *первомъ случаѣ* начальной инстанціей является муниципальный совѣтъ, второй — кантональная комисіа, третьей — центральная комисіа. Переносъ дѣла во вторую инстанцію ¹⁾ совершается прежде всего по инициативѣ самого нуждающагося — престарѣлаго, неизлечимо-больного и немощнаго, заявленіе котораго о помощи было отвергнуто муниципальнымъ совѣтомъ. Затѣмъ обжаловать постановленіе совѣта можетъ всякій житель или налогоплательщикъ общины, т. е. всякое лицо, хотя и не имѣющее законнаго мѣста жительства въ общинѣ, но проживающее въ ней или занесенное въ списки налогоплательщиковъ ²⁾. Наконецъ, обжаловать постановленіе муниципального совѣта можетъ префектъ и су-префектъ. — Переносъ дѣла изъ второй инстанціи въ третью — центральную комисію ³⁾ совер-

¹⁾ Второй инстанціей является кантональная комисіа, состоящая изъ председателя (супрефекта округа, а въ случаѣ его отсутствія мирового судьи), генеральнаго совѣтника, окружнаго совѣтника по порядку назначенія, мирового судьи кантона, лица, назначеннаго префектомъ, делегата отъ бюро призрѣнія кантона и делегата обществъ взаимопомощи, существующихъ въ кантонѣ.

²⁾ Въ одномъ изъ послѣднихъ рѣшеній (27 ноября 1908 года) центральная комисіа не признала право обжалованія за зятемъ заинтересованныхъ лицъ, который не былъ ни жителемъ, ни налогоплательщикомъ общины мѣста призрѣнія нуждающихся и не представилъ надлежащаго порученія на совершеніе этого дѣйствія отъ ихъ имени (*Revue des établ. de bienf. et d'ass. Avril 1909, p. 144*).

³⁾ Центральная комисіа состоитъ изъ 20 членовъ, избираемыхъ Высшимъ совѣтомъ публичнаго призрѣнія бѣдныхъ, и 4 членовъ, избираемыхъ Высшимъ совѣтомъ о взаимопомощи. Первоначально она состояла изъ 15 членовъ Совѣта публичнаго призрѣнія бѣдныхъ и 2 членовъ Высшаго Совѣта взаимопомощи. Но расширеніе ея дѣятельности побудило издать законъ 30 декабря 1908 года, увеличившій число членовъ комисіи до вышеприведенной цифры.

шается «всякимъ заинтересованнымъ лицомъ». Подъ нимъ ¹⁾ разумѣются, прежде всего, участники процесса въ первой инстанціи, т. е. самъ нуждающійся, житель или налогоплательщикъ общины, префектъ или су-префектъ. Однако, власть префекта имѣетъ территориальный характеръ и не можетъ осуществляться внѣ предѣловъ его департамента, а потому и центральная коммисія въ одномъ изъ новѣйшихъ своихъ рѣшеній (5 ноября 1908 года) ²⁾ признала, что такимъ заинтересованнымъ лицомъ не можетъ быть префектъ деп. Сены и Марны, обжаловавшій передъ центральной коммисіей рѣшеніе кантональной коммисіи въ Таунау (въ деп. Ньевръ), и отвергнула его жалобу на указанное рѣшеніе. Затѣмъ центральная коммисія въ рѣшеніи отъ 1 апрѣля 1909 года ³⁾ отказалась признать заинтересованнымъ лицомъ въ приведенномъ смыслѣ и мирового судью кантона, живущаго въ общинѣ мѣста призрѣнія нуждающагося и состоящаго ея налогоплательщикомъ, если только этотъ судья принялъ участіе въ обсужденіи обжалованнаго рѣшенія.—При этомъ, однако, надо замѣтить, что переносъ дѣла въ третью инстанцію до постановленія ею своего рѣшенія въ сущности *не вліяетъ* на положеніе законной бѣдности нуждающагося, потому что рѣшенія кантональной коммисіи подлежатъ немедленному исполненію и, слѣдовательно, состояніе законной бѣдности считается какъ бы уже установленнымъ окончательно. Здѣсь мы имѣемъ дѣло съ исключеніемъ изъ общаго правила, установленнаго ст. 59 устава гражд. судопр., согласно которому апелляціонныя жалобы приостанавливаютъ вступленіе рѣшенія въ законную силу, каковое правило и соблюдается по отношенію къ апелляціоннымъ жалобамъ, подаваемымъ въ кантональныя коммисіи на рѣшенія муниципальнаго совѣта.

Во второмъ случаѣ, когда нуждающійся обладаетъ департаментскимъ мѣстомъ призрѣнія, процессъ установленія законной бѣдности значительно упрощается. Первой инстанціей является департамент-

¹⁾ *Campagnole*, цит. соч., р. 193.

²⁾ *Revue des établ. de bienf. et d'ass.* Juillet 1909, р. 250. До появленія этого рѣшенія тотъ же взглядъ высказалъ и *Campagnole*, ц. с., р. 193.

³⁾ *Revue des établ. de bienf. et d'ass.*, Mai 1909, р. 180. Мотивомъ къ этому рѣшенію центральной коммисіи выставлялась недопустимость такого положенія, при которомъ одинъ изъ членовъ коммисіи, обладающій судейскими полномочіями, могъ бы въ виду того соображенія, что онъ входитъ въ составъ меньшинства (что было бы противно принципу тайны голосованія въ судебныхъ собраніяхъ), апеллировать на рѣшеніе коммисіи, принятое по большинству голосовъ.

ская комиссія, рѣшенія которой подлежатъ предварительному исполненію и могутъ быть пересмотрѣны и измѣнены генеральнымъ совѣтомъ и, по собственной инициативѣ, префектомъ или самимъ нуждающимся, который не можетъ помириться съ отказомъ въ призрѣніи или считаетъ, что оно оказано ему въ недостаточномъ размѣрѣ ¹⁾. Но дѣло, однако, можетъ перейти на разсмотрѣніе второй инстанціи—центральной комисіи: заинтересованное лицо и префектъ могутъ жаловаться въ нее въ томъ случаѣ, если департаментская комиссія или генеральный совѣтъ отвергнули притязаніе на призрѣніе или отказались вынести по нему свое рѣшеніе въ двухмѣсячный срокъ.—Любопытно отмѣтить ту разницу, которая существуетъ между процессомъ установленія законной бѣдности у лица, имѣющаго коммунальное мѣсто призрѣнія, и тѣмъ, которое обладаетъ департаментскимъ. Въ послѣднемъ случаѣ право обжалованія предоставлено только самому нуждающемуся и префекту, а въ первомъ жалобы могутъ подаваться, кромѣ нихъ, супрефектами, жителями и налогоплательщиками общины. Кромѣ того, на внесеніе нуждающагося въ списокъ не дано права жалобы никому, даже префекту. Несомнѣнно, такое суженіе права жалобы придаетъ больше устойчивости установленію состоянія законной бѣдности, которое является дѣломъ департаментскихъ собраній.

Наконецъ, переходя къ *третьему случаю*, когда приходится имѣть дѣло съ нуждающимися, не имѣющими вовсе мѣста призрѣнія, и потому подлежащими обязательному призрѣнію за счетъ государства, слѣдуетъ констатировать еще большую упрощенность процедуръ. Законная бѣдность такихъ лицъ устанавливается министромъ внутреннихъ дѣлъ по выслушаніи заключенія центральной комисіи, которое для него необязательно. Жалобы на рѣшеніе министра не полагается, хотя его рѣшеніе, какъ всѣ акты административной власти, можетъ быть предметомъ жалобы въ Государственный Совѣтъ по поводу превышенія власти (*pour excès de pouvoir*) ²⁾.

Изъ предъидущаго ясно видно, что во всѣхъ указанныхъ мною трехъ случаяхъ установленіе законной бѣдности, по мысли законодателя, должно находиться подъ сильнѣйшимъ вліяніемъ одного фактора, а именно обжалованія постановленій первыхъ инстанцій (муниципальныхъ совѣтовъ, кантональныхъ комиссій, департаментскихъ

¹⁾ *Campanole*, ц. с. р. 207 suiv.

²⁾ *Campanole*, ц. с., р. 211.

коммисій) передъ высшей (кантональной коммисіей, генеральнымъ совѣтомъ и центральной коммисіей).

Поэтому вполне естественно возникаетъ вопросъ о томъ, играетъ ли этотъ факторъ дѣйствительно крупную роль. Увы, на этотъ вопросъ надо отвѣтить отрицательно. Французскіе граждане оказались довольно равнодушными къ предоставленнымъ имъ самимъ закономъ способамъ охраны своихъ субъективныхъ публичныхъ правъ и контроля за осуществленіемъ этихъ правъ отдѣльными гражданами.

Цитированный мною докладъ главной инспекціи ¹⁾ констатируетъ, что жители или налогоплательщики общинъ довольно рѣдко пользуются предоставленнымъ имъ правомъ требовать исключенія изъ списка того бѣдняка, который неправильно внесенъ въ него: такое воздержаніе объясняется тѣмъ, что подача жалобы будетъ объясняться населеніемъ общины, какъ актъ личной вражды, а не какъ осуществленіе защиты общественнаго интереса. Тогда, казалось бы, видную роль долженъ былъ бы играть префектъ и супрефектъ, которые, конечно, могутъ совершенно не считаться съ мнѣніемъ населенія данной общины и пользоваться своимъ правомъ обжалованія въ широкихъ размѣрахъ. Но этого, въ дѣйствительности, также не случается.

Гдѣ же слѣдуетъ искать причину этого, во всякомъ случаѣ, нежелательнаго явленія? На первыхъ порахъ послѣ изданія закона общее мнѣніе склонялось къ тому, что слѣдуетъ искать въ слишкомъ короткомъ срокѣ, который дается префекту или супрефекту для обжалованія рѣшенія муниципальных совѣтовъ. Въ самомъ дѣлѣ, законодатель, опредѣляя этотъ срокъ въ 20 дней съ момента поступленія рѣшенія муниципального совѣта въ префектуру, рассчитывалъ въ сущности на то, что префектамъ и супрефектамъ придется прибѣгать къ дарованному имъ праву обжалованія сравнительно въ рѣдкихъ случаяхъ, потому что вся выработанная законодателемъ система контроля покоилась на предполагаемой готовности жителей общины защищать коммунальную кассу отъ неосновательныхъ посягательствъ; кромѣ того законодатель имѣлъ въ виду свести къ минимуму тотъ періодъ неопредѣленности, въ которой могли бы оказаться претенденты, уже попавшіе въ списокъ. Конечно, установленныхъ закономъ 20 дней было вполне достаточно для жителей и налогоплатель-

¹⁾ *Journal Officiel*, p. 837. О такомъ индифферентизмѣ къ общественнымъ дѣламъ свидѣтельствуютъ и *De Lavergne et Z. Paul Henry*, цит. ст., p. 366.

щиковъ общины, т. е. людей, которые находятся въ данномъ мѣстѣ, могутъ немедленно ознакомиться съ рѣшеніями муниципальнаго совѣта и мотивами къ нимъ. Но совершенно въ другомъ положеніи должны были очутиться префекты или супрефекты, которымъ приходится имѣть дѣло съ массой списковъ нуждающихся, присылаемыхъ изъ всѣхъ общинъ департамента въ префектуру. Просмотръ этихъ списковъ могъ дать желательные результаты лишь въ томъ случаѣ, если префектура при помощи агентовъ контроля на мѣстахъ соберетъ точныя свѣдѣнія о злоупотребленіяхъ, допущенныхъ при включеніи или исключеніи нуждающихся изъ списковъ. Подобная процедура, конечно, должна была требовать не 21 дня, а болѣе значительнаго срока.

Поэтому, вполне понятно, что въ пользу удлиненія этого срока высказался и докладъ главной инспекціи, опредѣляя его въ два мѣсяца ¹⁾, и цѣлый рядъ специалистовъ, занимавшихся этимъ вопросомъ ²⁾.

Правительство пошло на встрѣчу этимъ пожеланіямъ и финансовый законъ 1909 г. опредѣлилъ этотъ срокъ для подачи жалобы префектами и супрефектами въ 3 мѣсяца ³⁾.

Въ заключеніе, нелишне будетъ остановиться на судебно-административной и административной дѣятельности центральной комисіи, которой приходится играть роль консультанта, администратора и судьи ⁴⁾. Первая роль выпадаетъ на ея долю тогда, когда ей приходится давать свое заключеніе по вопросу о томъ, слѣдуетъ ли принять или не принимать даннаго бѣдняка на призрѣніе за счетъ государства. Въ 1909 г. комисія дала заключеніе по 3.224 заявленіямъ, поданнымъ 1.686 мужчинами (815 престарѣлыми и 871 неизлечимо-больными), 1.538 женщинами (832 старухами и 706 неизлечимо-больными). Къ сожалѣнію, въ отчетѣ о дѣятельности комисіи за 1909 г. совершенно нѣтъ свѣдѣній о томъ, во многихъ ли случаяхъ министръ внутреннихъ дѣлъ согласился съ заключеніемъ комисіи: есть только указаніе на то, что въ 838 случаяхъ комисія высказалась за богатырское призрѣніе, въ 1.289—за оказаніе помощи на дому, въ 968—за отклоненіе заявленій, а 129 заявленій были взяты обратно.

¹⁾ *Journal Officiel*, p. 837.

²⁾ *De Laverge et Paul Henry*, p. 367, *Pierre Darlu*, p. 369.

³⁾ *Revue des établis. de bienf. et d'assistance*.

⁴⁾ *Campagnole*, ц. с. p. 212—216, а особенно Rapport sur le fonctionnement de la commission centrale d'assistance aux vieillards, aux infirmes et incurables pendant l'année 1909, p.p. 570—581 въ «*Revue Philanthropique*» 15 Mars 1910.

Роль администратора центральная комиссия выполняет тогда, когда сначала муниципальный советъ, а затѣмъ кантональная комиссия, замѣнившая его, отказываются или пренебрегаютъ составленіемъ списка призрѣваемыхъ. Объ этой дѣятельности въ отчетѣ за 1909 г. свѣдѣній не имѣется.

Наконецъ, наиболѣе важное значеніе комиссия имѣетъ въ качествѣ административнаго суда, разбирающаго жалобы на: а) рѣшенія кантональных комиссій, которыя сами постановили рѣшенія въ качествѣ апелляціонной инстанціи по жалобамъ на рѣшенія муниципальных советовъ о призрѣваемыхъ, имѣющихъ коммунальное мѣсто призрѣнія, и б) на рѣшенія департаментскихъ комиссій и генеральныхъ советовъ, если дѣло идетъ о призрѣваемыхъ, имѣющихъ департаментское мѣсто призрѣнія. Въ качествѣ такой инстанціи комиссія пришлось рассмотреть 1.650 жалобъ, изъ которыхъ 578 касались престарѣлыхъ, а 1.072—неможныхъ и неизлечимо-больныхъ. При этомъ комиссія отвергла 61% жалобъ, поданныхъ жителями общинъ (11 удовлетворены и 21 отвергнуты), 51% жалобъ, поданныхъ самими нуждающимися (548 удовлетворены и 638 отвергнуты), 25% жалобъ, поданныхъ мэрами (156 удовлетворены и 59 отвергнуты), и 13% жалобъ, поданныхъ префектами и супрефектами (141 приняты и 24 отвергнуты) ¹⁾.

Изъ этихъ цифровыхъ данныхъ видно, что комиссія придавала болѣе значеніе жалобамъ администраціи, чѣмъ самого населенія.

По поводу дѣятельности центральной комиссії, какъ административнаго суда, отчетъ выражаетъ надежду, что въ будущемъ она еще болѣе разовьется ²⁾.

«Слѣдуетъ признать», говоритъ онъ, «что вначалѣ при примѣненіи закона были совершены крупныя, а иногда и скандальныя злоупотребленія при участіи мѣстныхъ властей и единственнымъ средствомъ ихъ прекращенія является обращеніе за помощью къ тѣмъ судамъ, которые были введены закономъ для этой цѣли. Какъ извѣстно, право жалобы было предоставлено въ широкихъ размѣрахъ не только заинтересованнымъ лицамъ, но и мэрамъ, супрефектамъ и даже налогоплательщикамъ и жителямъ общинъ, несущихъ расходы на призрѣніе. Изъ приведенной статистики явствуется, что имѣется свыше 2.000 кантоновъ, откуда къ намъ не поступало

¹⁾ Rapport, p. 572 и 579.

²⁾ Rapport, p. 576.

ни одной жалобы, а это, конечно, вовсе не значить, что въ этихъ 2.000 кантонахъ нельзя найти злоупотребленій, а просто потому, что они остаются безнаказанными. Нѣтъ сомнѣнія, что когда законъ будетъ болѣе извѣстенъ, когда наша судебная практика получитъ бѣльшую извѣстность, мы увидимъ умноженіе жалобъ, и если простые граждане, сами мэры не обладаютъ мужествомъ, необходимымъ для обращенія за помощью къ компетентной судебной власти, то префектамъ, представителямъ общаго интереса, надлежитъ исполнить падающую на нихъ обязанность».

Пока, къ сожалѣнію, эти надежды остаются еще въ области благихъ пожеланій, и современное положеніе вопроса о защитѣ французскими гражданами своего публичнаго права на призрѣніе свидѣлствуетъ о бѣльшей ихъ отсталости, сравнительно съ англійскими гражданами, которые, какъ видно изъ проводившихся раньше цифровыхъ данныхъ, горячо отстаиваютъ свои права на старческія пенсіи.

Разсмотрѣвъ процедуру *установленія* состоянія законной бѣдности по закону 1905 г., умѣстно будетъ остановиться и на *прекращеніи* этого состоянія. Статья 18-я закона говоритъ, что «призрѣніе должно быть прекращено, когда перестали существовать условія, которыя вызвали его. О прекращеніи, смотря по обстоятельствамъ, рѣшаютъ муниципальный совѣтъ, департаментская коммисія или министръ внутреннихъ дѣлъ. Допускается тотъ же самый порядокъ обжалованія» ¹⁾. Изъ этого краткаго текста закона можно вывести то заключеніе, что состояніе законной бѣдности прекращается въ тѣхъ случаяхъ, когда положеніе призрѣваемаго настолько улучшилось, что онъ уже не нуждается въ призрѣніи, или у него открылись такія средства, которыя онъ раньше скрывалъ, или явились новыя, достаточныя для его пропитанія, или получила возможность его семья взять его на свое попеченіе и удовлетворять его потребности. Само собой разумѣется, законная бѣдность исчезаетъ съ момента заключенія нуждающагося въ тюрьму или отдачи его въ убѣжище для умалишенныхъ. Но, повидимому, лицо, находящееся въ тюрьмѣ до разбора дѣла (*detenu en prevention*) не утрачиваетъ своего права на призрѣніе. Конечно, прекращеніе законной бѣдности зависитъ отъ компетентной власти, которой является муниципальный совѣтъ (когда дѣло идетъ о лицѣ, имѣющемъ коммунальное мѣсто призрѣнія), департаментская

¹⁾ *Campagnole* ц. с. р. 217—220.

комmissiя (когда призрѣаемый имѣеть департаментское мѣсто призрѣнiя) или министр внутреннихъ дѣлъ (когда у призрѣаемаго не было никакого мѣста призрѣнiя). Само собой разумѣется, противъ прекращенiя могутъ протестовать тѣ же лица, въ томъ же порядкѣ и въ тѣ же сроки, какiе опредѣлены при установленiи законной бѣдности.

Фактъ удаленiя за-границу французскаго гражданина, обладающаго правомъ на призрѣнiе, не является мотивомъ къ прекращенiю его законной бѣдности.

Практика, однако, показала, что вопросъ о прекращенiи законной бѣдности по закону 1905 г. разрѣшенъ имъ не совсѣмъ неудовлетворительно. И въ докладѣ главной комиссии ¹⁾ и въ научной литературѣ ²⁾ проводится тотъ взглядъ, что французскому законодательству нелишне было бы позаимствоваться у англійскаго права уголовными карами за ложныя показанiя, симуляцію различныхъ формъ немощи или за другiя обманныя дѣйствiя, которыя однако въ результатѣ привели къ установленiю законной бѣдности. Дѣйствующiй законъ (ст. 5) ограничивается лишь взысканiемъ съ такихъ лицъ неправильно на нихъ затраченныхъ суммъ, но лишь за послѣднiя 5 лѣтъ. Такая мѣра на практикѣ лишена всякаго значенiя, потому что на пенсiи нельзя наложить ареста; дѣти, обязанныя давать алименты, обыкновенно исчезаютъ, а самъ призрѣаемый, уличенный въ обманѣ, слѣшнiтъ ступеваться и тѣмъ избѣгнуть наложеннаго взысканiя.

В. Гагенъ.



¹⁾ *Journal officiel*, p. 836.

²⁾ *Paul Darlu*, ст., p. 371.

СПбГУ

СПбГУ

СПбГУ



00046771

ЮФ СПбГУ