

р. нр  
Г-12

5  
Г 127

**В. А. Гагенъ.**

Приватъ-доцентъ С.-Петербургскаго Университета.

2406

8032 X.K

219382 нр. нр.

~~ЮРИДИЧЕСКИЙ  
КАБИНЕТЪ  
В. Ж.~~

# Обязательное призрѣніе

## ТРУДОСПОСОБНЫХЪ БѢДНЫХЪ

### въ Западной Европѣ.

СПБГ

~~Крестовна 1848 г.~~

Им. Г. ос. Вадсва Ленина Университета  
БИБЛИОТЕКА  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТЪ

~~В. Крыленко  
Императорскій университетъ  
Юридическій факультетъ~~



# Обязательное призрѣніе трудоспособныхъ бѣдныхъ въ Западной Европѣ.

(Статья первая).

До настоящаго времени вполнѣ или отчасти трудоспособный человѣкъ, принадлежащій къ трудящимся классамъ населенія и не обладающій какими-либо средствами къ существованію, можетъ обезпечить себѣ жизнь только путемъ заключенія рабочаго договора, т. е. отдачей своей физической силы за извѣстную плату въ наймы работодателю. Разъ такого договора нѣтъ и рабочему негдѣ приложить свои силы, ему остаются только два выхода—или пополнять ряды нищихъ и бродягъ, или обратиться за помощью къ публичной власти, къ органамъ факультативнаго и обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ, частной благотворительности и проч. При обилии работы и недостаткѣ рабочихъ рукъ явленіе безработицы представляетъ большую рѣдкость. Не то наблюдается въ настоящее время, когда промышленные кризисы выбрасываютъ на улицу тысячи рабочихъ и заставляютъ ихъ искать заработка въ другихъ мѣстахъ родной страны и даже за ея предѣлами. Хорошо, если рабочій сдѣлалъ кое-какія сбереженія въ прежніе трудовые годы или состоитъ членомъ рабочаго союза, выдающаго ему пособіе въ случаѣ безработицы, тогда ему, конечно, удастся пережить тяжелое время. Но въ такихъ условіяхъ можетъ очутиться сравнительно небольшая часть рабочаго люда, его избранная часть. Рядовому-же рабочему приходится искать другого выхода, которымъ преимущественно и является обращеніе къ чужой помощи. Если эта помощь не можетъ быть оказана изъ частныхъ рукъ, частными обществами, то остается обращеніе къ публичной власти.

Все послѣдующее изложеніе и посвящено характеристикѣ отношенія органовъ обязательнаго призрѣнія къ трудоспособнымъ бѣднякамъ въ различныхъ государствахъ Западной Европы, отношенію, которое создавалось и складывалось подъ вліяніемъ многихъ разнообразныхъ причинъ.

Прежде всего, не нацо забывать того обстоятельства, что

современная организація обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ въ Западной Европѣ покоится на началахъ и принципахъ, сложившихся въ эпоху сравнительно благопріятнаго экономическаго положенія Западно-Европейскихъ государствъ, когда экономическіе кризисы не имѣли того крупнаго значенія, какое они имѣютъ въ настоящее время. Въ прежнее время трудоспособный рабочій лишался заработка въ рѣдкихъ случаяхъ; число такихъ безработныхъ обыкновенно было сравнительно незначительно, ихъ безработица длилась небольшой періодъ времени, и общины безъ риска могли оказывать безработнымъ призрѣніе, потому что безработица захватывала рабочихъ обыкновенно въ предѣлахъ родной общины, которая близко знала ихъ положеніе, условія ихъ жизни. Но въ настоящее время уже наблюдаются затяжные кризисы, которые оставляютъ рабочаго безъ работы на долгое время и вынуждаютъ его уходить въ поискахъ заработка на продолжительный срокъ изъ предѣловъ родной общины.

Затѣмъ, несомнѣннымъ представляется и тотъ фактъ, что всюду замѣчается усиленіе подвижности населенія, тяготѣніе къ городамъ, бѣгство изъ деревень. Недавно опубликованные результаты анкеты Прусскаго Статистическаго Бюро <sup>1)</sup> констатируютъ, что въ Пруссіи за послѣднія 30 лѣтъ (1871—1900 гг.) осѣдность населенія значительно уменьшилась: замѣчается усиленіе ухода мужчинъ изъ общинъ и провинцій, а женщинъ изъ уѣздовъ (Kreise). Достаточно указать, что на 10.000 мужчинъ, родившихся въ общинѣ, было 5.722 ч. въ 1871 г. и 5.112 ч. въ 1900 г., въ округѣ—7.480 въ 1871 г. и 6.418 въ 1900 г., въ провинціи—9.118 и 8.242. Для женщинъ соответствующими цифрами являются 5.640 и 5.076, 7.771 и 6.650, 9.376 и 8.533. Результатомъ такого прогрессивнаго усиленія подвижности населенія является усиленіе наплыва въ предѣлы данной общины чуждаго ей, пришлаго элемента, котораго она не знаетъ и отъ котораго она нерѣдко не видѣла никакой пользы для себя. А между тѣмъ, современная организація обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ построена на принципѣ индивидуализаціи, близкаго знакомства съ положеніемъ нуждающагося бѣдняка и рассчитана преимущественно, если не исключительно, на мѣстныхъ бѣдняковъ. Невозможность провѣрки матеріальнаго положенія пришлаго бѣдняка, непродолжительность его пребыванія на территоріи данной общины, несомнѣнно, заставляють общинныя власти смотрѣть на него иными глазами, чѣмъ на мѣстнаго бѣдняка. И такое своеобразное отношеніе можно наблюдать, напримѣръ, въ Германіи и Англии, гдѣ образовался особый классъ пришлыхъ бѣдняковъ,

<sup>1)</sup> Die Binnenwanderungen im Preussischen Staate, s. 569 въ «Reichsarbeitsblatt», Juni, 1907.

получившихъ названіе странствующихъ бѣдняковъ (Wanderarme), случайныхъ бѣдняковъ (casual poor).

Далѣе, отношеніе публичной власти къ трудоспособнымъ бѣднякамъ слагается подъ сильнымъ вліяніемъ отрицательнаго взгляда различныхъ направленій научной мысли на самый институтъ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. Нападки ихъ въ значительной степени объясняются тѣмъ, что законодатель включаетъ въ число лицъ, подлежащихъ обязательному призрѣнію, и трудоспособныхъ бѣдняковъ. И либерализмъ и социализмъ направляютъ свои удары на обязательное призрѣніе бѣдныхъ, видя въ немъ одно изъ проявленій вмѣшательства государства въ такія отношенія, которыя или должны развиваться своимъ путемъ (*laisser faire, laisser aller*), или слагаться подъ давленіемъ неизбежныхъ экономическихъ законовъ (социализмъ, марксизмъ).

Либерализмъ не можетъ помириться съ тѣмъ, что обязательное призрѣніе бѣдныхъ подрываетъ одинъ изъ основныхъ законовъ социальной эволюціи въ концепціи либерализма, а именно — свободу договора. Общество, по этой концепціи, не имѣетъ права вторгаться въ договоръ, заключенный между двумя лицами, поскольку онъ не приноситъ ущерба третьему лицу. По возрѣнію либеральной школы, трудъ человѣка и, слѣдовательно, его жизнь — не что иное, какъ товаръ, какъ и прочіе предметы внѣшняго міра. Если этотъ товаръ встрѣчается на рынкѣ рѣдко, то и цѣна его высока; если же его можно найти въ изобиліи, то и цѣна его стоитъ на низкомъ уровнѣ. Никто не можетъ измѣнить такого положенія вещей, и человѣкъ, посягнувшій дерзновенной рукой на эти неизбежные законы, рискуетъ вызвать еще болѣе тяжелыя послѣдствія. Самъ работодатель подчиняется закону свободной конкуренціи и предлагаетъ рабочему самыя лучшія условія, какія только можетъ предложить. Вообще, свобода договора есть только проявленіе моральнаго принципа либерализма — свободы, который вытекаетъ изъ основныхъ положеній либерализма. Согласно послѣднимъ, человѣческія общества управляются естественными законами, которые не могутъ быть измѣнены по желанію человѣка, такъ какъ созданы не имъ, и не должны измѣняться, потому что они хороши или, по крайней мѣрѣ, являются наилучшими, насколько, конечно, это возможно. Эти законы не противорѣчатъ человѣческой свободѣ; напротивъ, они являются выраженіемъ тѣхъ отношеній, которыя устанавливаются между людьми, живущими въ обществѣ, повсюду, гдѣ эти люди представлены самимъ себѣ и свободны дѣйствовать согласно своимъ интересамъ. Въ этомъ случаѣ между индивидуальными интересами, противоположными только по видимости, устанавливается

гармонія, которая, дѣйствительно, составляетъ естественный порядокъ и стоитъ выше всякой искусственной комбинаціи, какую только можно вообразить. Роль законодателя, желающаго обезпечить соціальный порядокъ и прогрессъ, ограничивается развитіемъ, по возможности, этой индивидуальной инициативы, удаленіемъ всего, что можетъ мѣшать ей, воспрепятствованіемъ тому, чтобы они вредили другъ другу: слѣдствительно, вмѣшательство власти должно сводиться къ обезпеченію неизбѣжнаго минимума безопасности каждаго и всѣхъ, однимъ словомъ—къ «laissez faire». Изъ этой краткой характеристики основныхъ положеній либерализма ясно видно, что обязательное призрѣніе бѣдныхъ является именно той искусственной комбинаціей, которая, вторгаясь въ сферу свободныхъ договорныхъ отношеній между трудоспособнымъ человѣкомъ и работодателемъ, уменьшаетъ предложеніе рабочихъ рукъ, повышаетъ искусственно заработную плату, заставляетъ нести работодателей крупные убытки и даже можетъ вынудить ихъ бросить предпринимательскую дѣятельность.

Съ точки зрѣнія ортодоксальныхъ социаль-демократовъ и марксистовъ, имѣющихъ представителями Геда, Каутскаго, Розу Люксембургъ и др., институтъ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ задерживаетъ и препятствуетъ соціальному развитію, главнѣйшими законами котораго являются: законъ концентраціи капиталовъ съ сопутствующими ему феноменами—прогрессомъ бѣдности и прогрессомъ кризисовъ, законъ борьбы классовъ и законъ зависимости соціальныхъ фактовъ отъ экономическихъ (исторической матеріализмъ). Институтъ обязательнаго призрѣнія, распространяя свою дѣятельность на трудоспособныхъ бѣдняковъ, несомнѣнно, смягчаетъ массовую борьбу рабочихъ съ работодателями и уменьшаетъ распространеніе въ рабочемъ классѣ той ненависти къ работодателямъ и чувство зависимости отъ нихъ, которыя, по мнѣнію ортодоксальнаго марксизма, являются необходимыми условіями для наступленія желательнаго соціального строя. Затѣмъ, въ глазахъ социализма обязательное призрѣніе бѣдныхъ повинно и въ другомъ прегрѣшеніи: оно стремится задержать концентрацію капиталовъ въ немногихъ рукахъ, замедлить процессъ исчезновенія ремесленниковъ, работающихъ самостоятельно при помощи своихъ орудій, крестьянъ, обрабатывающихъ свой клочекъ земли, однимъ словомъ, отдаляетъ окончаніе процесса поглощенія класса мелкихъ собственниковъ классомъ крупныхъ собственниковъ, владѣльцевъ крупныхъ промышленныхъ предпріятій, и пр. Такое обвиненіе становится особенно вѣскимъ въ послѣднее время, когда въ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ начинаетъ проявляться тенденція обезпечивать помощь

и такимъ лицамъ, которыя не могутъ быть приравнены къ бѣднякамъ, лишеннымъ всякихъ средствъ къ существованію, т. е. бѣднякамъ стараго типа. Создается особая категорія квалифицированныхъ бѣдняковъ, созданная въ Англии закономъ 1908 г. о пенсіяхъ престарѣлымъ, во Франціи—закономъ 1905 года, а въ Германіи и Италіи—судебно-административной практикой. Конечно, практически такая тенденція не дала сколько-нибудь значительныхъ результатовъ, но, какъ принципъ, положенный въ основаніе законодательства, она, несомнѣнно, является препятствіемъ для осуществленія социалистическихъ идеаловъ. Правда, можетъ быть сдѣлано возраженіе, что среди квалифицированныхъ бѣдняковъ нельзя встрѣтить трудоспособныхъ лицъ, такъ какъ законодатель включаетъ въ число квалифицированныхъ бѣдняковъ только престарѣлыхъ, немощныхъ, неизлѣчимо-больныхъ. Если это замѣчаніе вѣрно по отношенію къ двумъ послѣднимъ категоріямъ, среди которыхъ можно встрѣтить лишь изрѣдка полу-трудоспособныхъ лицъ; зато, какъ я укажу подробно дальше, это замѣчаніе должно быть принято условно по отношенію къ лицамъ, достигшимъ 65 и 70-лѣтняго возраста, среди которыхъ нерѣдко можно встрѣтить почти вполне трудоспособныхъ лицъ.

Однако, приведенными нападками далеко еще не исчерпывается вся та кампанія, которая ведется издавна представителями науки противъ института обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. На первомъ мѣстѣ фигурируетъ обвиненіе обязательнаго призрѣнія въ содѣйствіи размноженію пролетаріата, обвиненіе, выдвинутое Мальтусомъ, отрицательно относившимся къ англійской системѣ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. Она, по его словамъ, имѣетъ то значеніе, что увеличиваетъ число бѣдняковъ, деградируетъ классъ людей, стоящихъ надъ бѣдняками, повышаетъ стоимость жизненныхъ продуктовъ, понижаетъ заработную плату, угнетаетъ самостоятельныхъ рабочихъ. При ней у рабочаго исчезаетъ поводъ къ воздержанію отъ ранняго брака, такъ какъ съ него снимается обязанность или забота о содержаніи своей семьи. По мнѣнію Мальтуса, предусмотрительность при заключеніи браковъ является главнымъ средствомъ социальной реформы. Одно убѣжденіе, что бракъ желателенъ, но что для его заключенія безусловно необходима способность кормить свою семью, создаетъ самый могущественный стимулъ для трудолюбія и бережливости. За Мальтусомъ идетъ Рикардо, который признаетъ наилучшимъ средствомъ противъ излишка населенія повышеніе жизненнаго обихода рабочаго и является рѣшительнымъ противникомъ англійскаго законодательства о призрѣніи бѣдныхъ, которое всѣхъ

сдѣлаеть бѣдняками. Среди противниковъ, далѣе, встрѣчаются такія крупныя научныя имена, какъ—Сисмонди, Росси, Леруа-Болье.

Особое положеніе занялъ англійскій соціологъ Гербертъ Спенсеръ, пожелавшій примѣнить къ соціальнымъ явленіямъ законы біологіи. Школа Спенсера, поддерживая теорію, которая вытекаетъ изъ доктринъ Дарвина, а именно, что подборъ, производимый путемъ борьбы за существованіе, является естественнымъ закономъ, осуждаетъ общество, которое пытается путемъ мѣръ призрѣнія противодѣйствовать этому закону и старается избавить отъ фатальной судьбы тѣхъ, которые не имѣютъ правъ на жизнь—неможныхъ. Однако, было-бы ошибочно думать, что Спенсеръ стоитъ за обязательное призрѣніе трудоспособныхъ бѣдняковъ—организмовъ болѣе здоровыхъ сравнительно съ немощными. Въ одномъ мѣстѣ своего труда «The Man versus the State» Спенсеръ заявляетъ, что «бѣдность неспособныхъ, нищета неблагоразумныхъ, устраненіе тунеядцевъ и преуспѣяніе сильныхъ, которое губить немощныхъ и ставитъ значительное ихъ число въ состояніе нищеты, являются необходимыми результатами общаго просвѣщеннаго и благодѣтельнаго закона».

Наконецъ, на отношеніи публичной власти и общественнаго мнѣнія къ обязательному призрѣнію трудоспособныхъ бѣдняковъ, несомнѣнно, отразились и тѣ неудачные эксперименты съ его организаціей, которые были произведены во Франціи въ эпоху революціи и второй республики (1848—1851), а въ Англии—въ эпоху, предшествующую реформѣ 1834 года.

Во Франціи <sup>1)</sup> тяжелое экономическое и финансовое положеніе страны вынудило революціонныя законодательныя собранія обратить особое вниманіе на организацію помощи всѣмъ нуждающимся, въ томъ числѣ и трудоспособнымъ бѣднякамъ. На первыхъ порахъ вниманіе законодателя сосредоточилось на теоретическомъ обсужденіи вопроса объ обязательности призрѣнія бѣдныхъ, при чемъ, повидимому, примѣненіе принципа обязательности призрѣнія къ трудоспособнымъ бѣднякамъ не вызвало ни сомнѣній, ни колебаній. Этотъ принципъ пріобрѣталъ все болѣшую устойчивость, все большее значеніе, по мѣрѣ того, какъ ускорялся темпъ революціи и брали верхъ болѣе крайнія партіи. Уже учредительное собраніе (Конституанта) включило въ «разрядъ наиболѣе священныхъ обязанностей націи призрѣніе бѣдняковъ всѣхъ возрастовъ и во всѣхъ обстоятельствахъ жизни». Подъ руководствомъ Ларошфуко-Лланкура Комитетъ о нищенствѣ (Comité de mendicité) выработалъ для примѣненія этой док-

<sup>1)</sup> См. мой трудъ «Право бѣднаго на призрѣніе». Томъ I, стр. 195.

трины цѣлый рядъ декретовъ, въ основаніи которыхъ лежитъ одна общая идея—что каждый человѣкъ имѣетъ право на существованіе, на тѣ средства, которыя обезпечиваютъ возможность существовать. Если такихъ средствъ нѣтъ, должно вмѣшиваться общество, *предоставляя ему работу*. Въ декретахъ этого Комитета намѣчена цѣлая сѣть мѣръ и учреждений, которыя должны были осуществлять эту основную задачу: среди нихъ встрѣчаются и благотворительныя мастерскія для безработныхъ. Но учредительному Собранію не удалось провести въ жизнь эти широко задуманные планы. На смѣну ему явилось Законодательное Собраніе, получившее отъ Конституанты директивъ, выраженный въ Конституціи 3 сентября 1791 года, предписывавшей «создать главное учрежденіе публичнаго призрѣнія для воспитанія брошенныхъ дѣтей и облегченія участи немощныхъ бѣдняковъ и предоставленія работы трудоспособнымъ бѣднякамъ, не сумѣвшимъ добыть себѣ работу». Законодательному Собранію удалось достигнуть болѣе хорошихъ результатовъ, чѣмъ Конституантѣ. Само Собраніе и учрежденный имъ Комитетъ публичнаго призрѣнія (Comité de secours publics) проявили лихорадочную дѣятельность въ регламентаціи помощи бѣднымъ: первое издало огромное число распоряженій, а второе—56 декретовъ, касающихся помощи бѣднымъ <sup>1)</sup>. Эти декреты удѣляли вниманіе и призрѣнію трудоспособныхъ бѣдняковъ: широкая постановка публичной помощи выражалась въ томъ, что она не только облегчала положеніе нуждающихся, но и вознаграждала патріотизмъ <sup>2)</sup>. Впрочемъ, были случаи, когда Собраніе отказывалось обсуждать проекты законовъ о выдачѣ пособій городамъ для оказанія помощи бѣднымъ рабочимъ, лишившимся работы (напр., въ г. Laigle). Доктрина Законодательнаго Собранія была развита въ докладѣ, представленномъ отъ имени Комитета публичнаго призрѣнія депутатомъ Ионны, Бернарромъ. Въ этомъ докладѣ проводилась та мысль, что всякій человѣкъ имѣетъ право на полученіе средствъ къ существованію работой, если онъ трудоспособенъ, или въ видѣ безплатной помощи, если онъ не въ состояніи работать. Въ такомъ видѣ эта доктрина напоминала доктрину Учредительнаго Собранія. Надо, впрочемъ, добавить, что Законодательное Собраніе относилось въ теоріи очень враждебно къ нищенству, высказываясь за его наказаніе, за введеніе суровой репрессіи въ домахъ

1) *Ferdinand Dreyfus. L'assistance sous la législative et la convention (1791—1795), p. 16 suiv. Paris, 1905.*

2) Такъ напримѣръ получили помощь изъ средствъ государства французы, освободившіеся изъ плѣна у Алжирскаго дея, канадецъ Казанъ (Cazan), получившій 6.000 ливровъ за помощь французской и американской арміямъ въ войнѣ за независимость.

принудительнаго труда и проч.: такимъ путемъ оно стремилось разграничить трудоспособныхъ бѣдняковъ отъ профессиональныхъ нищихъ.

Учредительное и Законодательное Собранія только подготовили обширный матеріалъ для общаго законодательства о призрѣніи бѣдныхъ, но имъ не удалось добиться реальныхъ результатовъ. Эта задача выпала на долю Конвента, который издалъ по поводу мѣропріятій случайнаго характера 1.500 декретовъ и формулировалъ свою доктрину въ четырехъ законахъ—19 марта и 28 іюня 1793 года, 24 вандемьера и 22 флореала 11 года. Но прежде, чѣмъ воплотиться въ эти законы, доктрина Конвента была предметомъ обсуждения въ комисіи, назначенной для выработки конституціи (Comité de Constitution) и обсуждалась въ моментъ изданія деклараціи о правахъ (Declaration des Droits). Комиссія обратилась ко «всѣмъ друзьямъ свободы и равенства» съ просьбою представить свои соображенія, изложить свои взгляды по этому вопросу. Это обращеніе возымѣло успѣхъ, и комиссія собрала богатый матеріалъ. Черезъ весь этотъ матеріалъ проходила та основная мысль, что «образованіе и публичное призрѣніе (secours publics) составляютъ священный долгъ общества». Но такое единодушіе исчезло <sup>1)</sup>, какъ только рѣчь зашла о призрѣніи трудоспособныхъ бѣдняковъ. Такъ, нѣкоторые авторы (Carnot, Daunou) ограничивали роль публичнаго призрѣнія бѣдныхъ, допуская распространеніе его лишь на тѣхъ, кто не можетъ существовать трудомъ своихъ рукъ, т.-е. дѣтей, женщинъ, стариковъ, немощныхъ и больныхъ. Зато другіе (напр., деп. Poultier) доказывали, что разъ у каждаго гражданина имѣется право на существованіе и ему обеспечивается жизнь, то онъ, въ случаѣ нужды, долженъ получать помощь, соотвѣтствующую его потребностямъ въ питаніи и содержаніи: поэтому Poultier предусматривалъ устройство мастерскихъ для трудоспособныхъ бѣдняковъ.

Такое-же разногласіе во взглядахъ на обязанность общества призрѣвать трудоспособныхъ бѣдняковъ проявилось и при обсужденіи «Деклараціи правъ», которая должна была предшествовать конституціи. Жирондисты (составлявшіе большинство въ комисіи) формулировали свой взглядъ на этотъ вопросъ такимъ образомъ, что предоставляли самому закону опредѣлять объемъ и примѣненіе публичнаго призрѣнія бѣдныхъ. Но въ глазахъ Робеспьера и якобинцевъ такой выходъ представлялся слишкомъ робкимъ. Они стремились измѣнить проектъ жирондистовъ, провозгласивъ вполнѣ опредѣленно право на трудъ. По ихъ формулѣ «общество обязывается обеспечить существова-

<sup>1)</sup> *Ferdinand Dreyfus*, ц. с., р. 55 suiv.

ніе всѣмъ своимъ членамъ, доставляя имъ работу или обезпечивая средства къ существованію тѣмъ, кто не въ состояніи работать. Помощь, неизбѣжная для того, у кого нѣтъ необходимаго, является долгомъ того, кто обладаетъ излишкомъ. Закону надлежитъ опредѣлить тотъ способъ, которымъ этотъ долгъ долженъ быть погашенъ. При дальнѣйшемъ обсужденіи уже въ собраніи народныхъ представителей жирондисты указывали на опасность слишкомъ щедрыхъ обѣщаній <sup>1)</sup>. Верньо (Vergniaud) заявлялъ, что «люди не должны вступать въ общество только за тѣмъ, чтобы оно питало ихъ, а они сами должны добывать себѣ средства къ существованію».

По словамъ Бойе-Фонфредъ (Boyer-Fonfrède), «общество должно оказывать помощь только немощнымъ, тѣмъ, кто несчастенъ по своей природѣ и не можетъ болѣе жить трудомъ своихъ рукъ». «Вы убьете», — говорилъ онъ, — промышленность и трудъ; если обезпечите существованіе всѣмъ тѣмъ, у кого ничего нѣтъ, но кто можетъ работать». Но эта умѣренная точка зрѣнія была воспринята лишь въ первомъ чтеніи (23 апрѣля), когда ст. 23-я «*Girondine*» прошла въ своей первоначальной редакціи; удержалась она и при второмъ чтеніи (29 мая) за два дня до гибели Жиронды. Но уже 24 іюня, въ моментъ вотированія конституціи, жирондистская редакція была существенно измѣнена, и въ результатѣ получилась слѣдующая формула: «общество должно дать средства къ существованію несчастнымъ гражданамъ путемъ доставленія работы или обезпеченія существованія тѣмъ, кто не въ состояніи работать»: такимъ образомъ признавалось право на трудъ для трудоспособныхъ и право на жизнь — для другихъ. Въ какую-же форму вылилось на практикѣ это право на трудъ? Уже въ законѣ 19 марта 1793 года были намѣчены основы публичнаго призрѣнія бѣдныхъ — указанъ способъ распредѣленія между департаментами средствъ, ежегодно ассигнуемыхъ законодательными собраніями, и опредѣлены формы помощи нуждающимся, среди которыхъ фигурируютъ и общественныя работы (*travaux de secours*) для трудоспособныхъ бѣдняковъ, организуемая въ «мертвый сезонъ» или во время бѣдствій. Законъ 24 вандемьера 11 года весь посвященъ борьбѣ съ нищенствомъ, но въ докладѣ Бо (Bo), предшествовавшемъ законопроекту, были намѣчены нѣкоторыя основанія для этихъ общественныхъ работъ <sup>2)</sup>: эти работы должны были устраиваться отчасти на средства кантоновъ и быть скорѣе проявленіемъ предусмотрительности націи, чѣмъ политической спекуляціей, должны быть открыты лишь для удовлетворенія настоятельныхъ потребностей, для оказанія по-

<sup>1)</sup> *Ferdinand Dreyfus*, ц. с., р. 61 suiv.

<sup>2)</sup> *Ferdinand Dreyfus*, ц. с., р. 66—67.

мощи только однимъ бѣднымъ. Въ законѣ 22 флореаля 11 года, являющемся вѣнцомъ революціоннаго законодательства, обязательное призрѣніе трудоспособныхъ бѣдняковъ не получило надлежащаго полного выраженія. Законъ предписывалъ вести въ каждомъ департаментѣ особый реестръ, куда должны были вноситься всѣ граждане, имѣющіе право на призрѣніе. И внесенію въ этотъ реестръ, который назывался «книгой національной благотворительности» подлежали нетрудоспособные земледѣльцы, престарѣлые или немощные ремесленники и, наконецъ, неимущія вдовы и жены сельскихъ жителей, которыя должны были содержать извѣстное число дѣтей: вдовы получали пособіе только тогда, когда онѣ были нетрудоспособны. Такимъ образомъ, объ обязательномъ призрѣніи трудоспособныхъ бѣдняковъ законъ совершенно умалчивалъ.

На практикѣ трудоспособные бѣдняки, вѣроятно, не имѣли возможности пользоваться призрѣніемъ, хотя въ отдѣльныхъ городахъ, гдѣ свирѣпствовали посланцы якобинцевъ, издававшіе распоряженія, направленныя противъ богатыхъ, и можно встрѣтить случаи призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ. Въ одномъ изъ такихъ распоряженій, подписанномъ въ Лионѣ Фуше, Альбиттомъ и Колло д'Эрбуа <sup>1)</sup>, прямо провозглашалось, что «всѣ немощные, престарѣлые граждане, сироты, нуждающіеся получаютъ приютъ, пропитаніе и одежду за счетъ богатыхъ даннаго кантона» (ст. 1); и въ то же время по ст. 3 трудоспособнымъ гражданамъ должна доставляться работа и предметы, необходимые для занятія ихъ ремесломъ и промышленностью. Это распоряженіе пользовалось такой популярностью, что 3 фримера 11 года община Парижъ препроводила его въ центральный комитетъ благотворительности для руководства и въ видѣ образца. Въ Парижѣ правило о призрѣніи трудоспособныхъ бѣдняковъ, повидимому, получило реальное осуществленіе, такъ какъ имѣются свѣдѣнія, что мѣстные благотворительные комитеты (по ст. I гл. I инструкціи) должны были выдавать, между прочимъ, пособія и тѣмъ, кто оказывался обремененнымъ семьей, или чья нужда имѣла скоропроходящій характеръ<sup>2)</sup>, при чемъ эти пособія дѣйствительно выдавались не только по случаю безработицы<sup>3)</sup>, но и въ формѣ ссудъ (для странствующихъ продавцевъ)<sup>4)</sup>.

Таковы скудные данныя о фактическомъ осуществленіи того принципа обязательности призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ, который былъ торжественно провозглашенъ «Деклараціей правъ».

1) *Dreyfus*, ц. с., р. 96.

2) *Dreyfus*, ц. с., р. 134.

3) *Dreyfus*, р. 150.

4) *Dreyfus*, р. 156.

Изъ этихъ данныхъ ясно видно несоотвѣтствіе между тѣмъ, что было обѣщано, и тѣмъ, что было фактически осуществлено. И это обстоятельство вполне объясняется тѣмъ, что законы Конвента были изданы въ такое время, когда нація находилась въ состояніи сильнѣйшаго броженія, была дезорганизована, однимъ словомъ,—во время періода ненормальной жизни: именно, въ эту эпоху Франціи, наводненной и раздираемой партіями, угрожаемой возстаніями вандейцевъ и федералистовъ, приходилось напрягать всю силу сопротивленія. Политическій терроръ, свирѣпствовавшій передъ термидоромъ, нашель себѣ союзника въ экономическомъ террорѣ, когда страна была наводнена ассигнаціями, а общія мѣры регламентаціи и реквизиціи подвели производителей подъ одну и ту же мѣрку, уничтожили законъ спроса и предложенія и унифицировали заработную плату.

Какъ только политическая и экономическая жизнь страны стала приходить въ порядокъ, такъ изъ конституціи исчезъ принципъ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ, вообще, и трудоспособныхъ бѣдняковъ, въ частности: само собой разумѣется, и въ жизни, и въ практикѣ трудоспособные бѣдняки были предоставлены самимъ себѣ.

Вторично Франціи пришлось столкнуться съ вопросомъ объ обязательномъ призрѣніи трудоспособныхъ бѣдняковъ въ бурную эпоху 1848 г., когда страна была охвачена революціоннымъ броженіемъ. По вѣрному замѣчанію Дрейфуса <sup>1)</sup>, «революція 1848 г., какъ и революція 1789 г., была, по выраженію Ламартина, продуктомъ моральной идеи, разума, логики, чувства, устремленныхъ къ лучшей организаціи правительства и общества... Вначалѣ революція 1848 г. обладаетъ тѣмъ-же идеаломъ, какъ и конституанта: она мечтаетъ объ освобожденіи общества изъ рабства нищеты; она возвращается къ революціонной идеѣ Комитета о нищенствѣ и Ларошфуко-Ліанкура, т. е. къ государственному призрѣнію, распространяющемуся на весь циклъ человѣческой жизни, отъ колыбели до могилы, къ понятію общества, какъ покровительницы, матерински склонившейся надъ человѣкомъ во всѣхъ этапахъ его жизненнаго пути, для поддержанія или поднятія его, до часа его окончательнаго успокоенія. Въ глазахъ временнаго правительства право на трудъ является, какъ панацея: оно объясняется натискомъ социалистическихъ системъ, благородствомъ поколѣнія, охваченнаго справедливостью, а также желаніемъ уплатить по векселю, выданному парижскому населенію, произвести оплату его «трехъ мѣсяцевъ нужды». Но, какъ извѣстно, иллюзіи были недолговременны: за жестокимъ закрытіемъ націо-

<sup>1)</sup> *Ferdinand Dreyfus. L'assistance sous la Seconde République (1848—1851), p. 5 suiv. Paris, 1907.*

нальных мастерских послѣдовали іюньскіе дни. Это было началомъ той ошибки, которая завершилась паденіемъ второй республики. Буржуазія, подѣ влияніемъ угрозъ и страха, отступила. Собраніе, еще взволнованное кризисомъ, гдѣ оно чуть не погибло, возобновило дебаты о правѣ на трудъ и правѣ на призрѣніе, для того, чтобы формулировать неясно свою мысль въ § 8 и 13 конституціи 4 ноября 1848 г... Но государственный переворотъ 2 декабря послалъ сторонниковъ и противниковъ права на трудъ въ изгнаніе или въ казематы Монъ-Валерьяна.

Таковъ краткій эскизъ той интересной эпохи въ исторіи Франціи, когда трудоспособнымъ бѣднякамъ дѣйствительно обезпечивалось существованіе на средства государства. Послѣ эпохи Имперіи и Реставраціи, когда общій вопросъ объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ совершенно сошелъ со сцены и игнорировался законодательными собраніями и правительствомъ, въ литературѣ и въ политическихъ партіяхъ стали замѣчаться нѣкоторые признаки пробужденія интереса къ этому вопросу. Жерандо въ 1839 г. заявилъ, что «развитіе и усовершенствованіе публичнаго призрѣнія является въ глазахъ просвѣщенныхъ и благородныхъ людей однимъ изъ главныхъ улучшеній, представляющихся въ настоящее время совершенно неизбѣжными». Съ 1830 г. <sup>1)</sup> на необходимости социальныхъ реформъ начинаетъ настаивать и республиканская партія—умѣренные, радикалы, социалисты. Облегченіе участи бѣдняковъ лежитъ въ основаніи всѣхъ ихъ программъ. «Наша партія»,—говоритъ Общество правъ чело-вѣка (*Société des droits de l'homme*) въ 1832 г.,—«понимаетъ равенство—какъ цѣль, призрѣніе пролетаріевъ—какъ первую обязанность, проводникомъ—республиканскую форму, принципомъ—народный суверенитетъ». Марра (*Marrat*) хочетъ организовать работы во время безработицы, увеличить дома призрѣнія престарѣлыхъ и немощныхъ. Франсуа Араго замѣчаетъ, что цѣлый классъ населенія мучается отъ нищеты и голода, и высказывается за организацію труда. По отношенію къ трудоспособнымъ бѣднякамъ одни рекомендовали своеобразную систему націонализаціи кредита, а другіе желали развитія призрѣнія въ смыслѣ права на трудъ: эта формула постоянно встрѣчалась у тѣхъ лицъ, которыя примкнули къ органамъ печати—«*National*» и «*Réforme*»; она же дебатировалась не въ одной оппозиціонной, но и въ католической прессѣ. Но центральное правительство оставалось глухо къ этому движенію—оно не слышало надвигающагося прилива, не видѣло послѣдствій кризиса 1847 года, когда произошло 654 банкротства. Парижскій муниципальный совѣтъ израсходовалъ 9 милл. франковъ на пособія 400.000 нуждающимся. Но правительство Гизо

<sup>1)</sup> *Dreyfus*. L'assistance sous la Seconde Republique, p. 19 suiv.

спало. Тѣмъ внезапнѣе было его пробужденіе. Демократія, одержавъ побѣду, оказалась лицомъ къ лицу съ самыми запутанными проблемами<sup>1)</sup>.

Временное правительство, очутившееся у власти, состояло изъ людей, проникнутыхъ одной общей идеей—уничтоженіемъ или уменьшеніемъ наслѣдственности нищеты, но зато расходившихся во взглядахъ на средства борьбы съ этимъ зломъ. Одни, проникнутые взглядами «National» (Дюпонъ-де-л'Эрв, Араго, Мари, Гарнье-Пажесъ, Марра) стояли за всеобщее голосованіе, какъ орудіе социальной реформы. Другіе, сторонники «Réforme» (Ледрю-Ролленъ и Флоконъ), а также Луи Бланъ и Альберъ были согласны на увеличеніе полномочій государства, которое должно было сдѣлаться покровителемъ несчастныхъ и опекуномъ слабыхъ. «Государство,—говорилъ Лемартинъ,—хранитель слабыхъ и сильныхъ, должно давать, въ извѣстныхъ исключительныхъ случаяхъ, работу въ видѣ призрѣнія труженикамъ, не имѣющимъ никакой возможности дать пропитаніе своимъ семьямъ. Послѣднимъ словомъ цивилизованнаго общества, обращеннымъ къ рабочему, у котораго нѣтъ ни пропитанія, ни пріюта, не должно быть забвеніе и смерть; этимъ послѣднимъ словомъ должно быть: «работы и хлѣба». Съ 26 февраля временное правительство выступило на путь организаци обязательнаго призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ. Именно, въ этотъ день оно заявило, что «для рабочихъ, не имѣющихъ работы, будутъ открыты національныя мастерскія (ateliers de travail nationaux)» и издало декретъ о правѣ на трудъ, подписанный Гарнье-Пажесъ, мэромъ Парижа, и Луи Бланомъ. Въ этомъ декретѣ, однако, правительство собиралось исполнить болѣе широкую задачу, чѣмъ обязательное призрѣніе трудоспособныхъ бѣдняковъ, такъ какъ брало на себя гарантію доставленія работы всѣмъ гражданамъ. Впрочемъ, это торжественное обѣщаніе не осуществлялось на практикѣ до 28 февраля, когда явилась депутація изъ нѣсколькихъ тысячъ человекъ и потребовала организаци труда<sup>2)</sup>.

Тогда правительство вышло изъ своего инертнаго состоянія и создало Правительственную Комиссію для рабочихъ (Commission du gouvernement pour les travailleurs), подѣ предѣдательствомъ Луи Блана. Эта Комиссія реализовала реформы, но не могла помочь кризису, послѣдствіемъ котораго были народныя манифестаціи. Въ ея распоряженіи не было средствъ, хотя-бы для осуществленія тѣхъ скромныхъ пожеланій, которыя были высказаны Луи Бланомъ. Послѣдній энергично возсталъ противъ того, чтобы государство завладѣло промышленностью и превратилось въ

<sup>1)</sup> Dreyfus, ц. с., р. 36-37.

<sup>2)</sup> Dreyfus, ц. с., р. 41-42.

единственного промышленника. Принципомъ его доктрины являлось лишь вмѣшательство государства въ отношенія между сильнымъ и слабымъ для покровительства послѣдняго. По его мнѣнію, слабые и сильные, богатые и бѣдные, образованные и неграмотные—всѣ они составляютъ одну и ту же семью.

Несмотря на ограниченность средствъ, съ 27 февраля пришлось организовать земляныя работы, на которыхъ 15 іюня оказалось 118.000 чел. На эти работы допускался каждый рабочий изъ столичныхъ мастерскихъ по предъявленіи записки или билета отъ мэриі; провинція также посылала безработныхъ. Я не буду останавливаться на подробностяхъ организациі національныхъ мастерскихъ <sup>1)</sup>. Коснусь только одного вопроса о томъ, могутъ ли національныя мастерскія быть признаны обязательнымъ призрѣніемъ трудоспособныхъ бѣдняковъ въ современномъ значеніи слова. Дрейфусъ <sup>2)</sup> вѣрно замѣчаетъ, что эти мастерскія не были учрежденіемъ или системой, а «лишь фатальной и кратковременной необходимостью даннаго момента, когда народъ плакалъ передъ нами, требуя отъ насъ не тѣхъ химерическихъ правъ, которыми его убаюкиваютъ, а попеченія общества и республики о бѣдныхъ, хлѣба для себя и своего семейства». Это была помощь «благотворительнаго и политическаго характера», потому что безъ этой оказанной богатыми помощи бѣднымъ, собственности и нуждающимся грозила опасность: первой быть расхищенной, а вторымъ—умереть съ голода.

И тѣмъ не менѣе, трудно признать за національными мастерскими характеръ обязательнаго призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ въ современномъ смыслѣ. Эти мастерскія имѣли мѣстный характеръ, онѣ не были разсѣяны по всей Франціи и не обеспечивали провинціальнымъ трудоспособнымъ бѣднякамъ возможности добыть себѣ въ этихъ мастерскихъ средства къ существованію: впрочемъ, такимъ бѣднякамъ доступъ въ парижскія мастерскія не былъ закрытъ и имъ иногда удавалось попадать въ число ихъ кліентовъ. Далѣе, доступъ въ эти мастерскія былъ очень легокъ, а сами безработные были избавлены отъ суроваго трудового режима. Дрейфусъ проводитъ параллель между мастерскими 1789 и 1848 гг. и указываетъ, что обѣ эти попытки кончились неудачей по однимъ и тѣмъ-же причинамъ—вслѣдствіе концентраціи рабочихъ, которыхъ нужно было разсѣять, легкости доступа, инертности и недостаточности подготовки у рабочихъ, смѣшенія профессій на работахъ, однимъ словомъ—вслѣдствіе образованія политической организациі, развившейся на почвѣ праздности.

<sup>1)</sup> См. книгу Марсель Лекокъ «Трудовая помощь во Франціи». Переводъ съ франц. А. И. Браудо и В. А. Гагенъ. СПб., 1905 г.

<sup>2)</sup> *Dreyfus. L'assistance sous la Seconde Republique*, p. 49.

Закрыціемъ національныхъ мастерскихъ и закончились попытки законодателя обезпечить существованіе трудоспособнымъ бѣднякамъ путемъ предоставленія имъ работы. Но право на трудъ не перестало, однако, служить предметомъ обсуждения въ тѣхъ комиссіяхъ, которыя были созданы для выработки проекта конституціи <sup>1)</sup>. Такіе дебаты начались въ маѣ 1848 г., и въ нихъ отразились различные взгляды на сущность права на трудъ. Викторъ Консидеранъ, характеризуя это право, придавалъ ему характеръ обязательнаго призрѣнія. На вопросъ о томъ, состоить ли это право въ томъ, чтобы требовать отъ общества работу для каждаго изъ его членовъ и по ихъ выбору, онъ отвѣчалъ отрицательно. «Право на трудъ,—говорилъ онъ,—имѣетъ ту же природу, какъ и право на образование <sup>2)</sup>. Вовсе не нужно, чтобы трудъ былъ такъ привлекателенъ, что пріостанавливалъ-бы частную промышленность: нужно отсылать въ департаменты, для предоставленія заработка на главныхъ работахъ, тѣхъ, кто, дѣйствительно, не находитъ работы». Бомонъ-де-ла-Сартъ стоялъ за то, чтобы за человѣкомъ было признано право на жизнь, а не на трудъ: первымъ средствомъ для жизни является собственность, и конституція должна гарантировать средства для пріобрѣтенія собственности, обезпеченія свободы труда. Провозглашеніе права на трудъ представлялось, въ его глазахъ, опаснымъ, въ виду того, что послѣ его провозглашенія рабочій не будетъ болѣе изыскивать способовъ для того, чтобы работать. Послѣ долгихъ дебатовъ, была принята редакція Корменэна, которая гласила: «правомъ на трудъ является право каждаго человѣка жить на средства, добываемыя своимъ трудомъ; общество должно при помощи средствъ, которыми оно располагаетъ и которыя будутъ организованы впослѣдствіи, доставить работу трудоспособнымъ людямъ, немогущимъ добыть себѣ работы инымъ путемъ». Этотъ текстъ вполне соответствовалъ умѣренному, среднему взгляду, что право на трудъ ограничивается трудоспособными людьми, поставленными, вслѣдствіе безработицы, въ невозможность найти частную работу. Это право на трудъ было дополнено въ проектѣ правомъ на призрѣніе, принадлежащимъ брошеннымъ дѣтямъ, немощнымъ и престарѣлымъ, которые должны были получать отъ государства средства къ существованію.

Проектъ былъ отосланъ на заключеніе 15 бюро, которыя состояли, главнымъ образомъ, изъ людей, устрешенныхъ социализмомъ и желавшихъ ввести въ конституцію гарантіи консервативнаго характера. Среди делегатовъ этихъ бюро выдѣлился Тьеръ <sup>3)</sup>, которому пришлось сыграть видную роль въ изгнаніи

<sup>1)</sup> См. мой трудъ: «Право бѣднаго на призрѣніе». Томъ I, стр. 255—256.

<sup>2)</sup> *Dreyfus* ц. с., р. 52.

<sup>3)</sup> Его взгляды изложены у *Dreyfus'a* ц. с., р. 56—57, 62—63.

принципа обязательности призрѣнія, если не изъ практики, то изъ текста французской конституціи. Немудрено, что мнѣніе всѣхъ бюро было резюмировано такъ: «всѣ бюро.... отвергли, какъ ложный и опасный принципъ, признаніе права на трудъ... Нужно, чтобы государство обѣщало работы лишь въ предѣлахъ своихъ средствъ, и чтобы, понятно, эти работы не могли быть работами профессиональнаго, а лишь общаго характера, предлагаемыми въ исключительные моменты безработицы». Въ результатѣ статья 8-я введенія въ конституцію была проектирована въ такой редакціи: «республика должна покровительствовать гражданину—его личности, семьѣ, религіи, собственности, труду, и сдѣлать общедоступнымъ образованіе, необходимое для всѣхъ; она должна давать призрѣніе нуждающимся гражданамъ, предоставляя имъ работу въ предѣлахъ имѣющихся средствъ, или давая за отсутствіемъ семьи, средства къ существованію тѣмъ, кто не въ состояніи работать». Въ проектѣ статьи 13 конституціи, гарантировавшей гражданину свободу труда и промышленности, не было и намека на право на трудъ: есть робко признанное право на призрѣніе, ограниченное въ отношеніи своего объекта и средствъ примѣненія, потому что призрѣніе обезпечивается только нуждающимся, не могущимъ работать, въ случаѣ отсутствія семьи и лишь въ соотвѣтствіи со средствами республики. Проекты статей 8 (введенія) и 13 (конституціи) обсуждались въ законодательномъ собраніи, гдѣ столкнулись двѣ доктрины, имѣвшія своими представителями Дюфора и Ламартина<sup>1)</sup>. Дюфоръ не признавалъ новаго права и видѣлъ въ призрѣніи лишь священную обязанность: по его мнѣнію, социальныя обязанности существуютъ лишь при индивидуальныхъ, политическихъ правахъ, а въ сферѣ призрѣнія нѣтъ ни должника, ни кредитора. Ламартинъ выставлялъ другую точку зрѣнія: «временное правительство,—говорилъ онъ,—пожелало внести въ кодексъ республики одно моральное право—право жить и получать облегченіе.... Дѣло шло вовсе не о томъ, чтобы даровать каждому гражданину императивный титулъ по отношенію къ правительству на полученіе заработной платы и работы, которая была-бы подходящей къ его индивидуальной профессіи. Нѣтъ. Дѣло идетъ о томъ, чтобы вписать въ конституцію право не умереть съ голоду, право, принадлежащее всякому лицу, живущему на территоріи и при дѣйствіи благотѣльныхъ законовъ республики; не право на всякій трудъ, а право на существованіе, гарантію средствъ для физическаго существованія, добываемыхъ путемъ работы, доставляемой рабочимъ въ случаѣ абсолютной нужды, вынужденной безработицы, на условіяхъ, устанавливаемыхъ администраціей страны и въ предѣлахъ ея силъ».

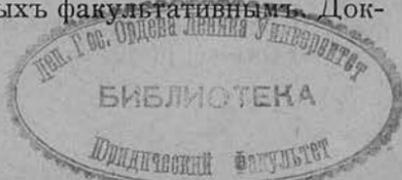
<sup>1)</sup> *Dreyfus*, ц. с., р. 70 suiv.

Законодательное Собрание отвергло право на трудъ 586 глосами противъ 187, и статья 8 введения получила слѣдующую редакцію: «республика должна братскимъ призрѣніемъ обезпечить существованіе нуждающихся гражданъ, доставляя имъ, въ предѣлахъ своихъ средствъ, работу или, за отсутствіемъ семьи, оказывая помощь тѣмъ, кто не въ состояніи работать». Статья 13 конституціи почти не обсуждалась, и обязанность призрѣнія была признана по отношенію къ заброшеннымъ дѣтямъ, немощнымъ и старикамъ, не имѣющимъ средствъ къ существованію.

Итакъ, въ редакціи статьи 8-й обязательное призрѣніе трудоспособныхъ бѣдняковъ исчезло: рѣшающимъ моментомъ при оказаніи помощи имъ является наличность средствъ у государства. Но, къ сожалѣнію, принципъ обязательности призрѣнія не получилъ осуществленія и по отношенію къ другимъ категоріямъ нуждающихся—нетрудоспособнымъ. Исполненіе обѣщаній, изложенныхъ въ 13-й статьѣ, выпало на долю министра внутреннихъ дѣлъ Дюфора. Имъ былъ выработанъ особый проектъ организациі публичнаго призрѣнія бѣдныхъ, въ которомъ онъ удѣлялъ особое вниманіе и помощи безработнымъ. По его концепціи, публичное призрѣніе бѣдныхъ должно было выступать тогда, когда налицо нѣтъ семьи, или если она не въ состояніи покрывать сама свои расходы. Призрѣніе должно оказываться дѣтямъ, людямъ зрѣлаго возраста и престарѣлымъ. Для безработныхъ онъ предлагалъ устройство кантональных мастерскихъ временнаго характера, комбинированныхъ съ исполненіемъ публичныхъ и сельскихъ работъ, содержимыхъ на средства, вотируемыя генеральными совѣтами и общинами. Дюфоръ, однако, выдѣлялъ національныя мастерскія какъ филантропическую мѣру, оказывающую временное и условное призрѣніе на время «мертвого сезона».

Проектъ Дюфора былъ переданъ въ Комиссію Законодательнаго Собранія <sup>1)</sup>, гдѣ опять-таки были сдѣланы попытки сдѣлать призрѣніе трудоспособныхъ бѣдняковъ обязательнымъ. Вернь (Vergnes) и Гарнье-Пажесъ нашли проектъ Дюфора слишкомъ робкимъ и попытались возстановить право на трудъ подъ формой трудовой помощи, обезпечиваемой трудоспособнымъ лицамъ, временно оставшимся безъ работы. Но ихъ проектъ оказался слишкомъ смѣлымъ—«соціалистическимъ» для большинства, которое рѣшительно возстало противъ національных мастерскихъ, даже въ миниатюрѣ, противъ законнаго призрѣнія, централизациі средствъ и проч. Конечно, докладъ былъ составленъ въ смыслѣ признанія призрѣнія бѣдныхъ факультативнымъ. Док-

<sup>1)</sup> Dreyfus, ц. с., р. 79.



ладъ, авторомъ котораго явился Кокерель (Coquerel), совершенно вѣрно указывалъ, что въ «законодательство и регламенты публичнаго управленія должны проникнуть одни и тѣ же принципы того братства, которое одни называютъ христіанскимъ, а другіе — республиканскимъ, но которое будетъ тѣмъ, что оно есть, и проявитъ свою законную и настоящую власть тогда, когда оба слова будутъ допущены какъ синонимы.... Жизнь такого человѣка, у котораго нѣтъ ничего, и притомъ не по его винѣ, смерть того, кто умираетъ отъ нужды, не будучи виновникомъ своей послѣдней бѣдности, является явнымъ опроверженіемъ принципа братства или доказательствомъ того, что какой-то скрытый въ соціальной организаціи недостатокъ парализуетъ примѣненіе принципа». Но, затѣмъ, дѣлался тотъ выводъ, что призрѣніе есть обязанность, возлагаемая на себя обществомъ, а не частное и индивидуальное право, которое имъ признается, что нужно избѣгать налога въ пользу бѣдныхъ, который призналъ-бы за нуждающимся законное право требовать своей доли помощи; законъ о призрѣніи долженъ быть повелителенъ и положителенъ, какъ всякій другой законъ, но необходима и нравственная сдержанность. Но докладу Кокереля не суждено было облечься въ законъ. Законодательное Собраніе, 11 декабря 1848 г., включило законопроектъ призрѣнія бѣдныхъ въ число другихъ органическихъ законовъ, которые ему предстояло обсудить передъ своимъ роспускомъ. Однако, 8 февраля 1849 г. Собраніе измѣнило свое намѣреніе и отвергло 414 голосами противъ 309 предложеніе монтаньяра Сеугас о постановкѣ на обсужденіе закона о призрѣніи бѣдныхъ.

Этотъ законъ былъ переданъ въ наслѣдіе Законодательному Собранію (*Assemblée Legislative*) <sup>1)</sup>, которое, однако, отказалось обсуждать его цѣликомъ, а предпочло заняться изданіемъ частичныхъ законовъ, чтобы возбуждать меньше страстей и строить зданіе постепенно, кладя камень за камнемъ <sup>2)</sup>. Такая постепенность въ дѣятельности была вызвана тѣмъ, что въ самомъ большинствѣ Собранія не было единогласія во взглядахъ на руководящія соціальныя идеи. Если члены его согласны были бороться съ социализмомъ и защищать основы консерватизма — семью, собственность и религію — зато они расходились въ выборѣ средствъ. Одни видѣли излѣченіе соціальныхъ золъ въ провидѣніи и воззваніи къ частной благотворительности, а другіе стояли за участіе государства. Представителемъ первыхъ явился Тьеръ, а вторыхъ — Арманъ де-Меленъ (*Melun*). Оба они уклонились отъ разработки основаній обязательнаго призрѣнія трудоспособныхъ

<sup>1)</sup> *Dreyfus*, ц. с., р. 122 suiv.

<sup>2)</sup> Онъ-же, р. 193 suiv.

бѣдняковъ, которое, въ особенности для Тьера <sup>1)</sup>, являлось прямо пугаломъ. Самый принципъ обязательности призрѣнія бѣдныхъ, вообще, былъ отринутъ и былъ осуществленъ лишь въ 1893 г. закономъ о бесплатной медицинской помощи.

Въ то время, какъ отдѣльныя категоріи полу-трудоспособныхъ и нетрудоспособныхъ нуждающихся въ послѣдніе годы получили возможность пользоваться услугами организациі обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ, трудоспособные бѣдняки оказались въ томъ-же положеніи, въ какомъ они были и раньше. Тѣ попытки, которыя дѣлались въ эпоху обѣихъ революцій для обезпеченія имъ средствъ къ существованію, потерпѣли крушеніе при столкновеніи съ дѣйствительностью. При томъ состояніи броженія, въ которомъ находилась Франція въ эпоху первой революціи, при томъ тяжеломъ положеніи государственныхъ финансовъ, когда не хватало средствъ къ призрѣнію нетрудоспособныхъ бѣдняковъ, самыя широковѣщательныя законодательныя нормы были осуждены на бесплодность. Не лучше обстояло и въ эпоху февральской революціи, когда вопросъ объ обязательномъ призрѣніи трудоспособныхъ бѣдняковъ тѣсно переплелся съ вопросомъ о правѣ на трудъ—этимъ пугаломъ консервативныхъ слоевъ населенія, которые тогда имѣли несомнѣнный перевѣсъ и очень крупное значеніе въ политической жизни страны. До настоящаго времени во Франціи господствуетъ точка зрѣнія, выясненная Тьеромъ въ его докладѣ, представленномъ Законодательному Собранію. По его мнѣнію, обыкновенный интеллигентный, трудолюбивый и трудоспособный человѣкъ можетъ удовлетворять свои потребности собственнымъ заработкомъ. Общество, которое выразило-бы желаніе взять на себя попеченіе о части своихъ членовъ, сдѣлало-бы ихъ тунеядцами, наглыми и мятежными. По мнѣнію Тьера, было-бы безумно обязывать государство къ предоставленію незанятымъ рабочимъ всякаго рода работы. Что сдѣлалось-бы тогда, восклицаетъ онъ, съ свободой промышленности при наличности такого работодателя, предлагающаго работу каждому недовольному рабочему.

Такая точка зрѣнія подверглась нѣкоторому измѣненію лишь въ послѣднее время, когда выплылъ вопросъ о нищенствѣ и бродяжествѣ и о мѣрахъ борьбы съ ними, естественно, повлекшій за собой разработку мѣръ помощи безработнымъ.

Если во Франціи принципъ обязательности призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ не получилъ реального осуществленія, въ виду постановки и разработки его въ годы политической и социальной революціи, зато Англія даетъ примѣръ страны, реально осуществившей этотъ принципъ, но вначалѣ, къ сожалѣнію,

<sup>1)</sup> *Dreyfus*, ц. с. р. 202 suiv.

въ такомъ видѣ и формахъ, которые вызвали къ нимъ отрицательное отношеніе со стороны самого англійскаго общества. Это отрицательное отношеніе, особенно обострившееся въ началѣ XIX столѣтія и вызвавшее реформу 1834 года, не исчезло до настоящаго времени. Оно побудило правительство издать актъ 1905 года о помощи безработнымъ (внѣ рамокъ призрѣнія бѣдныхъ) и было причиной назначенія особой комиссіи для пересмотра законодательства о призрѣніи бѣдныхъ (Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress). Эта комиссія закончила свои труды и представила очень обширный трудъ, въ которомъ изложены взгляды большинства и меньшинства членовъ комиссіи <sup>1)</sup>. Изъ этого доклада видно, что большинство членовъ комиссіи стоитъ за сохраненіе существующей организаціи помощи трудоспособнымъ бѣднякамъ, но вноситъ много существенныхъ поправокъ. Меньшинство-же намѣтило свой проектъ реформы, который отмѣняетъ законодательство о призрѣніи бѣдныхъ и уничтожаетъ бюро попечителей о бѣдныхъ, мѣсто которыхъ должны занять совѣты графствъ и городовъ, функционирующіе въ настоящее время, и нѣкоторыя другія учрежденія.

Необходимость такой радикальной ломки существующей организаціи обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ въ Англии мотивируется меньшинствомъ, между прочимъ, неудовлетворительной постановкой помощи безработнымъ и трудоспособнымъ бѣднякамъ.

Итакъ, каковы-же были недостатки организаціи помощи трудоспособнымъ бѣднякамъ, существовавшіе въ началѣ XIX столѣтія и вызвавшіе такое отрицательное отношеніе къ нему со стороны англійскаго общества?

Эти недостатки были прекрасно выяснены комиссіей 1832 г., которой пришлось выработать основы реформы законодательства о призрѣніи бѣдныхъ <sup>2)</sup>. Въ сущности, они сводились къ тѣмъ злоупотребленіямъ, которыя встрѣчались особенно часто при оказаніи въ различныхъ формахъ помощи трудоспособнымъ бѣднякамъ на дому. Такіе бѣдняки получали помощь въ видѣ полной или частичной уплаты квартирныхъ денегъ, освобожденія отъ налоговъ (почти всегда, когда приходилось имѣть дѣло съ

---

<sup>1)</sup> Въ послѣдующемъ изложеніи этотъ отчетъ будетъ цитироваться слѣдующимъ образомъ: если матеріалъ будетъ почерпаться изъ доклада большинства, то будетъ приведена ссылка на Report (бол.), если изъ доклада меньшинства, то—Report (мен.).

<sup>2)</sup> Содержаніе доклада (вкратцѣ) по данному вопросу приведено въ моей работѣ «Право бѣднаго на призрѣніе», стр. 486—490. Подробно изложено въ вышеуказанномъ Report of the Royal Commission etc. (бол.), p. 59—65. London, 1909.

прихожанами и часто, когда помощь давалась неприхожанамъ): на почвѣ этихъ льготъ развилась спекуляція съ постройкой маленькихъ помѣщеній и домовъ, которые приносили собственникамъ ренту, размѣръ которой увеличивался благодаря освобожденію отъ налоговъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ рента приходскихъ бѣдняковъ выплачивалась изъ приходскаго фонда: при такихъ условіяхъ они являлись дѣйствительно самыми желанными квартиронанимателями. Не мало злоупотребленій вызвалъ на практикѣ способъ выдачи трудоспособнымъ бѣднякамъ денежныхъ пособій. Эти пособия нерѣдко выдавались даромъ, безъ исполненія бѣднякомъ соотвѣтствующей работы. Въ нѣкоторыхъ округахъ эта форма помощи прямо называлась «relief in lieu of labour». Эти пособия нерѣдко были очень невелики по своему размѣру, такъ что ихъ не доставало для содержанія бѣдняка, который, однако, обязывался не докучать болѣе своими просьбами о помощи. Однако, обычно практиковалась выдача болѣе крупнаго еженедѣльнаго пособия, при чемъ проситель долженъ былъ нѣкоторое время сидѣть въ изолированномъ мѣстѣ; вообще, принимались всѣ мѣры къ тому, чтобы бѣднякъ какъ-нибудь не использовалъ своего досуга на добываніе средствъ къ существованію, на полученіе какихъ-нибудь выгодъ или на увеселенія.

Особенно много вредныхъ послѣдствій вызвало широко практиковавшаяся тогда, такъ называемая—allowance system. Эта форма помощи, извѣстная въ Беркширѣ подъ названіемъ «make-up» или «bread-money», состояла въ томъ, что лицу, имѣвшему частную работу и получавшему за нее среднюю по округу заработную плату, выдавалось пособие для его дѣтей изъ средствъ прихода; иногда это пособие выражалось въ суммѣ, соотвѣтствующей случайнымъ потребностямъ семьи, иногда оно выдавалось еженедѣльно извѣстными суммами, а чаще всего соразмѣрялось со стоимостью извѣстнаго количества муки или хлѣба, выдаваемого каждому члену семьи. Въ нѣкоторыхъ округахъ такая система выдачи пособій превратилась въ законъ, санкціонированный и охраняемый магистратами и публикуемый въ формѣ мѣстныхъ статутовъ подъ названіемъ «скалъ» (scales). По этимъ скаламъ размѣръ пособия увеличивался или уменьшался, смотря по цѣнѣ на хлѣбъ. Напримѣръ, въ графствѣ Кембриджъ въ декабрѣ 1821 г. одинокая женщина получала въ недѣлю стоимость трехъ кварталовъ хлѣба; мужу, женѣ съ четырьмя и болѣе дѣтьми выдавалось еженедѣльное пособие по расчету стоимости двухъ кварталовъ хлѣба на человѣка; и это пособие было минимальнымъ. Исчисленная такимъ способомъ еженедѣльная сумма разсматривалась какъ «living wage», которую каждый домохозяинъ, соотвѣтственно своему положенію и числу членовъ семьи, долженъ былъ зара-

ботать. Когда заработная плата оказывалась ниже этой суммы, тогда домохозяину выдавалось добавленіе къ этой платѣ, согласно скалѣ. При исчисленіи этого добавленія примѣнялись два способа. Большинство приходо́въ пыталось опредѣлять, а иногда и опредѣляло, размѣръ заработка самого просителя. Немногіе приходы, кромѣ того, опредѣляли заработокъ его жены и дѣтей, и разница между вычисленной суммой и той, которая причиталась по скалѣ, выплачивалась приходомъ. Эта система существовала въ южныхъ графствахъ, была распространена въ Йоркширѣ, Дургэмѣ, вообще, на сѣверѣ Англій. Но въ другихъ приходахъ примѣнялся нѣсколько иной способъ: здѣсь господствовала презумпція, что рабочій не зарабатываетъ больше извѣстной суммы, и если размѣръ семьи давалъ ему право на полученіе большей суммы, то разница выплачивалась приходомъ. Надо имѣть въ виду еще и то обстоятельство, что въ основаніе исчисленія размѣра пособія бралась заработная плата, получавшаяся въ текущій моментъ или въ предшествующія одну—двѣ недѣли. Поэтому нѣкоторыя лица, которыя въ извѣстное время года получали заработную плату, превышающую размѣръ ея-же у самаго трудолюбиваго рабочаго, умудрялись получать отъ прихода щедрыя пособія.

Система добавочныхъ пособій ставила женатыхъ и холостыхъ людей въ различное положеніе—первыхъ, несомнѣнно, въ болѣе привилегированное положеніе, и, конечно, способствовала заключенію преждевременныхъ и неразумныхъ браковъ. Затѣмъ, на ребенка, находящагося въ очень юномъ возрастѣ, создавался взглядъ какъ на самостоятельнаго претендента на помощь, имѣющаго право на нее, хотя онъ жилъ вмѣстѣ съ своими родителями, и послѣдніе получали за работу высокую заработную плату.

Практиковалась, кромѣ allowance system, еще, такъ называемая—*groundsman system*, состоявшая въ томъ, что приходъ отдавалъ трудоспособныхъ пауперовъ внаймы землевладѣльцамъ и собственникамъ за низкую заработную плату и выплачивалъ пауперу разницу между ней и скалой дополнительныхъ пособій (*scale allowance*). Иногда пауперы отдавались внаймы фермерамъ съ аукціона <sup>1)</sup>.

Очень слабо была развита помощь прихода—въ видѣ представленія работы (*Parish Employment*). Въ періодъ времени съ 26 марта 1831 г. по 26 марта 1832 г. было израсходовано свыше 7.000.000 ф. ст. и изъ этой суммы на помощь въ видѣ заработной платы за работы на дорогахъ и въ рабочихъ домахъ было израсходовано меньше—354.000 ф. ст. Но эта организованная приходами трудовая помощь страдала крупными недостатками. Въ нѣкоторыхъ сельскихъ округахъ работы были устроены такъ

<sup>1)</sup> Report (бол.), р. 60—61.

плохо и администрація, завѣдывавшая ими, обращала такъ мало вниманія на поддержаніе въ пауперахъ стремленія къ полученію самостоятельнаго заработка, что пауперы смотрѣли на себя какъ на классъ привилегированныхъ, сравнительно съ независимыми рабочими, людей и работали всего 4--8 часовъ въ день. По словамъ пауперовъ прихода Farringdon, они совершенно не знаютъ, чтобы въ этомъ или какомъ-либо другомъ приходѣ приходскіе кліенты работали такъ-же долго или въ такихъ-же тяжелыхъ условіяхъ, какъ другіе классы рабочихъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ пауперы были заняты пустяжными работами и тѣмъ не менѣе получали плату, одинаковую или даже превышающую средній размѣръ обычной заработной платы по округу: не мудрено, что жены независимыхъ рабочихъ выражали сожалѣніе, что ихъ мужья не попали въ число пауперовъ.

Наконецъ, практиковалась пятая форма помощи, такъ называемая—Labour-Rate-Sistem. Сущность ея заключалась въ томъ, что рабочіе, имѣющіе мѣсто призранія въ приходѣ, распредѣлялись, по соглашенію, между налогоплательщиками, при чемъ каждый налогоплательщикъ бралъ къ себѣ извѣстное число рабочихъ и платилъ имъ за работу не въ соответствии съ дѣйствительнымъ спросомъ на нее, а съ доходностью, числомъ акровъ или лошадей, занятыхъ обработкой земли, или суммой уплачиваемыхъ налоговъ или по какой-нибудь другой скалѣ. Если у налогоплательщика не было работы, то онъ уплачивалъ надзирателю бѣдныхъ соответствующую сумму.

Способы оказанія такой помощи и распредѣленіе ея варьировали въ каждомъ приходѣ. Но, обыкновенно, на практикѣ повинность по оказанію такой помощи не распредѣлялась поровну между всѣми, а перелагалась съ одного класса на другой—то съ фермеровъ на торговцевъ, то съ крупныхъ землевладѣльцевъ на мелкихъ. При такой системѣ торговли и мелкіе фермеры терпѣли несправедливое обремененіе расходами, такъ какъ имъ приходилось содержать рабочихъ, которымъ они не въ силахъ были дать работу, или держать больше рабочихъ рукъ, чѣмъ въ дѣйствительности имъ было нужно. Тяжесть указанной системы прекрасно иллюстрируется примѣромъ фермера, владѣющаго 500 акрами земли, которому приходилось платить налогъ въ пользу бѣдныхъ въ размѣрѣ 10 шилл. на каждый акръ, держать на работѣ совершенно ненужное число работниковъ и, въ общемъ, расходовать до 100 ф. ст. въ годъ.

Неудовлетворительно была организована трудовая помощь и въ рабочихъ домахъ, гдѣ отсутствовала классификація, дисциплина, надлежащая организація работъ, пособія-же раздавались расточительно.

Не надо много распространяться о томъ, какое тлетворное

вліяніе оказала на рабочихъ, работодателей и собственниковъ неудовлетворительная организація помощи трудоспособнымъ бѣднякамъ во всѣхъ перечисленныхъ выше формахъ <sup>1)</sup>. Въ докладѣ комиссіи 1832 г. встрѣчается масса примѣровъ, свидѣтельствующихъ о глубоко ненормальномъ положеніи, создавшемся благодаря неудачно организованному обязательному призрѣнію трудоспособныхъ бѣдняковъ. Бывали случаи, когда фермеры предпочитали брать на работу пауперовъ и лишали заработка трудолюбивыхъ рабочихъ, не желавшихъ жертвовать своей независимостью. Бывали случаи, когда люди, благоразумно откладываяшіе заключеніе брака, подвергались наказанію—въ видѣ отказа въ работѣ или назначенія такой заработной платы, размѣръ которой былъ ниже заработной платы семейнаго рабочаго. Если у бѣдняка не было семьи, то онъ имѣлъ мало шансовъ на полученіе постоянной работы въ своемъ родномъ приходѣ. Въ графствѣ Суффолькѣ большинство приходовъ принимало преимущественно женатыхъ мужчинъ, если-же попадались холостые, то они получали обыкновенно меньшую заработную плату.

Затѣмъ, подобная организація призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ, несомнѣнно, порождала, такъ называемый—наслѣдственный пауперизмъ: дѣти пауперовъ пріучались самими родителями или ихъ примѣромъ къ мысли, что и они могутъ отказаться отъ образа жизни самостоятельнаго рабочаго и жить на общественный счетъ, не работая или исполняя кое-какъ пустяшныя работы. Далѣе, система пособій нерѣдко ослабляла, а иногда и разрушала связь между родителями и дѣтьми: дѣти, получая пособія лично для себя, уклонялись отъ совмѣстнаго жительства съ родителями или не вносили полученныхъ ими пособій въ общую кассу. На этой почвѣ разыгрывались взаимныя пререканія, которыя нерѣдко кончались уходомъ дѣтей отъ родителей.

Работодатели при господствѣ allowance system также оказывались въ проигрышѣ: вмѣсто хорошаго работника, они, обыкновенно, получали дурного и испорченнаго. И въ самомъ дѣлѣ, какой смыслъ было напрягать свои силы тому рабочему, который получалъ еженедѣльно по 10 шиллинговъ вовсе не потому, чтобы въ эту сумму, дѣйствительно, оцѣнивался его трудъ, а потому, что его семья состоитъ изъ 5 человекъ. Какое вліяніе могъ оказывать на его трудолюбіе тотъ фактъ, что его доходъ увеличивается въ зависимости отъ увеличенія семьи и уменьшается по мѣрѣ сокращенія ея состава. Въ сельскихъ округахъ рабочіе оказывались не только туеядцами, невѣжественными и нечестными людьми, но они становились прямо во враждебныя отношенія къ хозяевамъ.

<sup>1)</sup> Приведено въ моей работѣ: «Право бѣднаго на призрѣніе» т. 1, а также Report (бол.), р. 63—64.

Не так тяжело отзывалась система пособій на владѣльцахъ промышленныхъ предприятий. На фабрикахъ и заводахъ, гдѣ машины играли первенствующую роль, нравственные качества, сообразительность, понятливость рабочаго отступали на задній планъ. Затѣмъ, надзоръ за рабочими былъ несравненно легче и осуществлялся при посредствѣ небольшого числа надзирателей. Кромѣ того, почти всюду примѣнялась сдѣльная оплата труда. Но въ одномъ отношеніи allowance system оказывалась очень вредной для промышленниковъ. Тѣ изъ нихъ, которые вынуждали другихъ оплачивать часть заработной платы своихъ рабочихъ оказывались въ большомъ выигрышѣ, получая дешевыя рабочія руки и одерживая верхъ надъ соперниками, которые не могли имѣть такихъ-же выгодъ.

Отъ allowance system, наконецъ, страдали собственники земель, которымъ приходилось оплачивать все возрастающіе расходы по призрѣнію бѣдныхъ, возлагать все большія повинности на свои земельные участки. Это бремя оказывалось въ иныхъ случаяхъ настолько невыносимымъ, что даже прекращалась обработка земель. Правда, случаевъ, когда земли бросались, было зарегистрировано немного, но причиной такого бѣгства съ земель, дѣйствительно, являлось непомерное возрастание налога въ пользу бѣдныхъ: въ Cholesbury въ началѣ XIX столѣтія этотъ налогъ достигалъ всего 10 фунт. 11 шиллинговъ въ годъ, а въ 1832 году—уже 367 фунт. стерлинговъ въ годъ.

Описанныя мною отрицательныя стороны организациі помощи трудоспособнымъ бѣднякамъ, несомнѣнно, сыграли немалую роль въ отрицательномъ отношеніи къ нему представителей современной англійской экономической науки (Мальтуса, Рикардо) и даже нашли откликъ среди членовъ комиссіи 1832 года, выработавшей проектъ реформы призрѣнія бѣдныхъ. Достаточно напомнить о членѣ комиссіи Нассау Сениорѣ, сторонникѣ взглядовъ Рикардо и Мальтуса, который энергично возставалъ противъ законнаго призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ. Достаточно напомнить о томъ сопротивленіи, которое встрѣтило у нѣкоторыхъ членовъ кабинета предположеніе комиссіи объ организациі обязательнаго призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ при посредствѣ рабочихъ домовъ.

Итакъ, подъ давленіемъ отрицательнаго отношенія нѣкоторыхъ представителей науки, подъ вліяніемъ неудачъ реального осуществленія, слагался взглядъ законодателя на обязательное призрѣніе трудоспособныхъ бѣдняковъ. Отношеніе къ этой категоріи нуждающихся сложилось крайне сдержанное и подозрительное, и эта подозрительность стала понемногу разсѣиваться лишь въ послѣднее время. Конечно, и теперь трудоспособный бѣднякъ

не приравнивается къ ребенку или вполнѣ нетрудоспособному бѣдняку, и помощь ему оказывается въ нѣсколько иныхъ условіяхъ. Но тѣмъ не менѣе, нельзя закрывать глаза на то, что въ самомъ представленіи законодателя о трудоспособномъ бѣднякѣ, подлежащемъ обязательному призрѣнію, замѣчается нѣкоторая эволюція въ сторону болѣе мягкаго отношенія къ нему государства. Въ прежнее время подъ трудоспособнымъ бѣднякомъ, подлежащимъ обязательному призрѣнію на извѣстныхъ суровыхъ условіяхъ, законодатель и практика понимали вполнѣ и полу-трудоспособныхъ бѣдняковъ. Въ Англии, на примѣръ, ни въ докладѣ комиссіи 1832 г., ни въ самомъ законѣ 1834 года нельзя встрѣтить опредѣленія трудоспособнаго бѣдняка («able-bodied pauper»<sup>1)</sup>). Правда, въ докладѣ встрѣчается отрицательное опредѣленіе такого бѣдняка, а именно, что престарѣлый, больной и немощный (объединенные терминомъ— «impotent») не являются трудоспособными бѣдняками, но это отрицательное опредѣленіе породило на практикѣ большія недоразумѣнія. Члены Высшей Комиссіи по завѣдыванію призрѣніемъ бѣдныхъ (Commissioners) оказались въ большомъ затрудненіи, когда имъ пришлось разрѣшать вопросъ о томъ, какъ надо призрѣвать лишь отчасти трудоспособныхъ бѣдняковъ. Въ своемъ отчетѣ за 1840 г. они говорятъ о несправедливости и неблагодарности оказанія частичной помощи такимъ полу-трудоспособнымъ бѣднякамъ: они не желаютъ настаивать на примѣненіи рабочаго дома во всѣхъ случаяхъ подобнаго рода, но держатся того мнѣнія, что лица, неспособныя всецѣло содержать себя, не должны страдать, получая частичную помощь, а должны получать полное содержаніе отъ попечителей о бѣдныхъ, которые будутъ возлагать на нихъ исполненіе работъ соотвѣтственно ихъ поведенію.

Послѣдняя Комиссія 1905 года уже считается съ отсутствіемъ законодательнаго опредѣленія термина «трудоспособный бѣднякъ» (able-bodied pauper) и предлагаетъ ввести новую классификацію лицъ, подлежащихъ обязательному призрѣнію—лицъ, способныхъ къ труду (able-to-work) и неспособныхъ къ нему (notable-to-work). Способность къ труду, говоритъ Комиссія, можетъ быть засвидѣтельствована на опытѣ. Обладаніе физическими силами является, въ концѣ концовъ, медицинскимъ вопросомъ и можетъ быть опредѣлено медицинскимъ свидѣтельствомъ. Быть физически способнымъ къ труду это еще не значитъ быть способнымъ къ труду. Послѣднее качество является болѣе простымъ и болѣе полезнымъ способомъ для разграниченія категорій людей<sup>2)</sup>.

Въ Германіи обязательное призрѣніе распространяется и на трудоспособныхъ бѣдняковъ. Но, въ отличіе отъ Англии, 1 ер-

1) Report (бол.), р. 75, note 1.

2) Report (бол.), р. 218.

манія не знаетъ тѣхъ общихъ для Имперіи нормъ, которыя регулируютъ помощь и условія оказанія ея этой группѣ нуждающихся. Эта задача возложена на законодательство отдѣльныхъ государствъ, а въ сущности—на низшія административныя единицы. Послѣднія относятся очень сдержанно къ этой категоріи нуждающихся, и это отношеніе распространяется одинаково на вполне трудоспособныхъ и полутрудоспособныхъ людей. Если такое отношеніе находитъ оправданіе при оказаніи помощи слѣпымъ, глухонѣмымъ и хронически больнымъ (особенно чахоточнымъ) бѣднякамъ, входящимъ въ группу людей съ ограниченной трудоспособностью <sup>1)</sup>, то нельзя того-же самого сказать относительно увѣчныхъ, калѣкъ, людей съ прирожденными духовными дефектами.

Наконецъ, во Франціи, гдѣ нѣтъ закона объ обязательномъ призрѣніи трудоспособныхъ бѣдняковъ, одна категорія лицъ съ ограниченной трудоспособностью—старики, достигшіе 70 лѣтъ, пользуются такимъ призрѣніемъ на основаніи закона 1905 года. А практика, какъ я укажу дальше, включила въ число лицъ, подлежащихъ обязательному призрѣнію на основаніи этого закона, и такихъ немощныхъ и неизлѣчимо-больныхъ, которые далеко не утратили своей трудоспособности.

Отъ этихъ общихъ замѣчаній перехожу къ разсмотрѣнію вопроса объ обязательномъ призрѣніи трудоспособныхъ бѣдняковъ въ отдѣльныхъ государствахъ Западной Европы и прежде всего остановлюсь на Швейцаріи.

Законодательство тѣхъ кантоновъ, гдѣ введено обязательное призрѣніе бѣдныхъ, построенное на принципѣ территоріальности или гражданства (Territorial—oder Bürgerprinzip), проникнуто, въ общемъ, отрицательнымъ отношеніемъ къ трудоспособнымъ бѣднякамъ. При оказаніи помощи бѣднымъ рѣшающее значеніе играетъ не одна только необходимость оказанія такой помощи, но и причина обѣдненія, виновность даннаго лица въ появленіи самой бѣдности. По словамъ Гельблинга <sup>2)</sup>, въ Швейцаріи до настоящаго времени господствуетъ старый, суровый и сухой взглядъ, что невиновными въ своей бѣдности являются только нетрудоспособные бѣдняки. Такое приравненіе трудоспособныхъ бѣдняковъ чуть-ли не къ преступникамъ, замѣчаетъ тотъ-же Гельблингъ, можетъ быть объяснено лишь условіями быта XVII и XVIII столѣтій, когда помощь государства бѣднякамъ исчерпывалась примѣненіемъ полицейской власти противъ все воз-

1) *Zuppe*. Behandlung erwerbsbeschränkter und erwerbsunfähiger Wanderarmen, s. 17—18 (Schriften des Deutschen Vereins für Armenpfl. und Wohlthät. LXXXV Heft, 1908).

2) *Karl Helbling*. Die schweizerische Armenpflege, s. 59. Zürich, 1907.

растающего нищенства и бродяжества. Но въ настоящее время сложилось болѣе гуманное и справедливое воззрѣніе, разсматривающее бѣдняка какъ жертву экономическихъ или общественныхъ условій, и рѣзкимъ контрастомъ ему являются законы о призрѣніи бѣдныхъ и конституціи отдѣльныхъ кантоновъ, проникнутые старымъ, суровымъ духомъ. Такъ, въ кантонѣ Цюрихъ законъ о призрѣніи бѣдныхъ ясно опредѣляетъ, что публичное призрѣніе должно распространяться лишь на тѣхъ, у кого недостаетъ средствъ для удовлетворенія самыхъ настоятельныхъ жизненныхъ потребностей и нѣтъ физическихъ или духовныхъ силъ для добыванія достаточнаго содержанія себѣ или своимъ близкимъ. Недостатокъ работы не даетъ въ Цюрихѣ притязанія на призрѣніе. Впрочемъ, въ отдѣльныхъ случаяхъ настоятельной нужды могутъ даваться временныя пособія или ссуды. На той-же точкѣ зрѣнія стоятъ кантоны Фрейбургъ, Швицъ, Нидвальденъ, Обвальденъ, С.-Галленъ, Тургау, Граубюнденъ, Базель-страна (Basel-Land), Шафгаузенъ, Люцернъ, Ааргау. Бѣдныя сироты и брошенныя дѣти подлежатъ обязательному призрѣнію лишь до достиженія возраста, когда они сами могутъ зарабатывать кусокъ хлѣба, т.-е., обыкновенно, до наступленія 16-лѣтняго возраста, въ Бернѣ—до выхода изъ школы, а въ Женевѣ—до 20-лѣтняго возраста.

Характернымъ для такихъ кантоновъ является законодательство кантона Ааргау <sup>1)</sup>. Оно является, въ сущности, повтореніемъ старыхъ уставовъ о нищихъ (Bettelordnungen), которые лишали призрѣнія всѣхъ трудоспособныхъ бѣдняковъ и давали его только дѣтямъ, старикамъ, больнымъ и проч., кто не былъ способенъ къ работѣ. Конституція какъ 1852 г., такъ и нынѣдѣйствующая, ограничила сферу призрѣнія бѣдными дѣтьми и беспомощными взрослыми людьми. Правда, современная конституція этого кантона гласитъ, что «попеченіе о бѣдныхъ распространяется на цѣлесообразное воспитаніе и образованіе бѣдныхъ дѣтей и на помощь нетрудоспособнымъ, беспомощнымъ взрослымъ людямъ. Безработнымъ, по возможности, должна быть указываема работа». Послѣдняя фраза, однако, не мѣняетъ существа дѣла и намѣчаетъ скорѣе сферу социальной политики, чѣмъ призрѣнія бѣдныхъ.

Пожалуй, болѣе опредѣленную позицію занимаетъ законодательство кантона Гларусъ, которое опекаетъ выдачу пособій и тѣмъ безработнымъ, которые продолжительное время не имѣютъ работы не по своей винѣ, и при томъ до тѣхъ поръ, пока они не найдутъ работы, въ чемъ должны оказать свою поддержку и органы призрѣнія бѣдныхъ. Валлисъ даетъ временныя пособія и такимъ нуждающимся, которые хотя и трудоспособны

<sup>1)</sup> *Otto Hunziker*. Aargauische Armengesetzgebung, s. 152 (Schweiz. Blätter für Wirtschafts- und Socialpolitik, Heft 5, 1904).

и могут имѣть заработокъ, но временно лишены самаго необходимаго для жизни: въ такомъ-же духѣ высказывается законодательство кантоновъ—Бернъ и Золотурнъ. Кантоны Цугъ, Ури, Тессинъ даютъ законное призрѣніе тѣмъ семьямъ, которыя вслѣдствіе несчастнаго случая не находятъ временно пропитанія, а кантонъ Базель-городъ (Basel-Stadt) и тѣмъ семьямъ, которыя находятся въ нуждѣ.

Такое-же отрицательное отношеніе къ трудоспособнымъ бѣднякамъ можно наблюдать и въ законодательствѣ Австріи. Въ отличіе отъ другихъ западно-европейскихъ государствъ, Австрія обладаетъ для всѣхъ входящихъ въ ея составъ земель общимъ законодательствомъ, но не о призрѣніи бѣдныхъ, а о правѣ родины (Heimathrecht), составной частью котораго является и притязаніе на призрѣніе, предъявляемое бѣднякомъ къ родной общинѣ. Право родины регулируется закономъ 3 декабря 1863 г., который только намѣчаетъ нѣкоторыя основныя начала для организации призрѣнія бѣдныхъ во всѣхъ австрійскихъ земляхъ, предоставляя детальную разработку этихъ началъ, въ соотвѣтствіи съ мѣстными особенностями, законодательству этихъ земель <sup>1)</sup>. Эти начала сводятся, собственно говоря, къ слѣдующимъ двумъ положеніямъ. Во-первыхъ, призрѣніе бѣдныхъ является дѣломъ политической родной общины, а не общины реальной, кадастровой (Real-Katastralgemeinde) или мѣстечка (Ortschaft), хотя бы они и обладали собственными фондами на дѣло помощи бѣднымъ. Во-вторыхъ, обязанность призрѣнія, возлагаемая на общину, распространяется на тѣхъ лицъ, которыя: 1) находятся въ состояніи бѣдности, т. е. тогда, когда лицо, будучи предоставлено самому себѣ, не въ состояніи добывать себѣ средствъ къ жизни въ достаточномъ для прожитія размѣрѣ, и 2) не получаютъ изъ другихъ источниковъ средствъ къ существованію. Законъ совершенно не входитъ въ разсмотрѣніе вопроса о томъ трудоспособенъ-ли бѣднякъ, или нѣтъ; и трудоспособнымъ бѣднякамъ законъ не отказываетъ въ притязаніи на призрѣніе, но только говоритъ, что трудоспособные претенденты на призрѣніе (arbeitsfähige Bewerber um Armenversorgung) <sup>2)</sup> принуждаются, въ случаѣ необходимости, къ исполненію соотвѣтствующей работы. Но въ законодательствахъ отдѣльныхъ австрійскихъ земель этотъ принципъ получилъ неясное выраженіе <sup>3)</sup>. Въ законахъ нѣкто-

1) *Mischler*. Uebersicht über die öffentliche Armenpflege und die private Wohlthätigkeit in Oesterreich, s. XII—XIII (Oesterreichs Wohlfahrtseinrichtungen 1848—1898. I Band. Wien, 1899).

2) *Paul Conte Scapinelli*. Die Heimathgesetz—Novelle vom 5 Dezember 1896 und die herrschende Spruchpraxis, s. 197. Wien, 1903, а также у *Rudolph Bischoff*. Der Anspruch auf Armenversorgung, s. 21—22. Graz, 1903.

3) *Mischler*, ц. с., s. 14.

рыхъ земель встрѣчается указаніе, что трудоспособныя, но не имѣющія заработка лица привлекаются общинами къ работамъ публичнаго характера (дорожнымъ, по уборкѣ снѣга и пр.) или могутъ приниматься въ учрежденіе трудовой помощи (Werkhaus), и что ихъ притязаніе на призрѣніе утрачивается съ момента отказа отъ работы, когда они уже разсматриваются законодателемъ какъ тунеядцы (Arbeitsscheue).

Принципъ обязательнаго призрѣнія трудоспособныхъ бѣдныхъ иногда выражается не только неясно, но даже противорѣчиво. Поразительный примѣръ такого противорѣчія можно встрѣтить въ Штирійскомъ законѣ 27 августа 1896 года. Послѣдній категорически заявляетъ, что «трудоспособныя лица не имѣютъ никакого притязанія на помощь изъ публичныхъ средствъ по случаю бѣдности». А вслѣдъ затѣмъ, тотъ-же законъ говоритъ, что «такимъ (трудоспособнымъ) лицамъ община должна давать, согласно постановленіямъ этого закона, необходимую въ данный моментъ помощь и, въ случаѣ необходимости, принуждать ихъ къ исполненію надлежащей работы». Этимъ послѣднимъ постановленіемъ закона трудоспособный, но безработный претендентъ на призрѣніе вполне уравнивается съ нетрудоспособнымъ въ отношеніи притязанія на помощь по случаю бѣдности <sup>1)</sup>. Также снисходительно къ трудоспособнымъ бѣднякамъ относится и Нижне-Австрійское законодательство <sup>2)</sup>. По законодательству Зальцбурга <sup>3)</sup> бѣднякомъ признается тотъ, кто, вслѣдствіе отсутствія собственныхъ средствъ и силъ, или *особенной нужды* (besonderer Notstand), не можетъ добыть себѣ и своимъ нетрудоспособнымъ близкимъ нужныхъ средствъ для пропитанія. Но уже въ слѣдующихъ §§ 4—6 дается характеристика полной или частичной, продолжительной или временной бѣдности, при чемъ началомъ трудоспособности признается 14-лѣтній возрастъ, а началомъ нетрудоспособности—65-лѣтній возрастъ: въ первомъ случаѣ возрастъ является моментомъ погашенія притязанія на публичное призрѣніе, а во второмъ—моментомъ начала такого притязанія. Въ Богеміи <sup>4)</sup> по закону 1868 г. трудоспособные бѣдняки вовсе не лишаются притязанія на публичное призрѣніе, но зато община управомочена принуждать ихъ къ работѣ, соотвѣтствующей силамъ бѣдняка, за вознагражденіе, устанавливаемое общиной и въ интересахъ общины.

<sup>1)</sup> *Bischoff*, ц. с., s. 22.

<sup>2)</sup> *Johann Jegierck*. Das Heimathrecht in Oesterreich, s. 155, Anm. 2. Wien, 1894.

<sup>3)</sup> *Schweimbach*. Die öffentliche Armenpflege in Salzburg, s. 51 (Oesterreichs Wohlfahrtseinrichtungen).

<sup>4)</sup> *Ludwig Spiegel*. Die öffentliche Armenpflege in Böhmen, s. 145.

Нужно, однако, замѣтить, что законы о призрѣніи бѣдныхъ изданы далеко не во всѣхъ австрійскихъ земляхъ, и во многихъ изъ нихъ призрѣніе носитъ фактически факультативный характеръ. Поэтому и вопросъ о томъ, могутъ-ли трудоспособные бѣдняки являться лицами, подлежащими обязательному призрѣнію, разрѣшается лишь относительно одной группы австрійскихъ земель, въ число которыхъ входятъ: Крайна, Богемія, Н. Австрія, Зальцбургъ, Штирія, Форарльбергъ и Тироль.

Если отъ разсмотрѣнія законодательныхъ нормъ перейти къ изученію примѣненія ихъ на практикѣ въ городскихъ уставахъ и статутахъ (*Armenordnungen*), то въ этомъ отношеніи достаточно характернымъ представляется вѣнскій уставъ о призрѣніи бѣдныхъ. Бѣдняки этого города могутъ пользоваться или кратковременными, мгновенными пособиями (*vorübergehende, augenblickliche Aushilfe*), или временными, т. е. періодически возобновляемыми на болѣе продолжительное время (такъ называемыми — *zeitliche Aushilfe*) и постоянными (*bleibende*), т. е. разрѣшаемыми на всю жизнь <sup>1)</sup>. Для трудоспособныхъ бѣдняковъ доступны только пособия перваго рода и то въ случаѣ безпріютности (*Obdachlosigkeit*), которая можетъ разрушительно подѣйствовать на трудоспособность бѣдняка и его семьи. Кромѣ того, безработные бѣдняки, по своему желанію или распоряженію органа призрѣнія бѣдныхъ, могутъ попадать въ ночлежный пріютъ, гдѣ, однако, имъ можно прожить не больше 7 дней, послѣ чего они попадаютъ въ домъ трудолюбія при ночлежномъ пріютѣ.

Въ городахъ Австріи, гдѣ введена эльберфельдская система призрѣнія бѣдныхъ, трудоспособные бѣдняки также не лишаются помощи, хотя послѣдняя можетъ оказываться или въ закрытыхъ учрежденіяхъ трудовой помощи, или въ видѣ пособій, но только временнаго характера (*vorübergehende Unterstützungen*). Такъ, напримеръ, правила о призрѣніи бѣдныхъ (*Armenordnung*) г. Линца <sup>2)</sup> опредѣляютъ, что временныя, т. е. назначаемыя на опредѣленное (не свыше 3 мѣсяцевъ) время, пособия выдаются только такимъ лицамъ, которыя вслѣдствіе болѣзни или безработицы, вызванной не по ихъ винѣ, не въ состояніи содержать себя и своей семьи; лицамъ-же, которыя вслѣдствіе внезапной бѣдности нуждаются въ помощи, выдаются однократныя пособия. Такія-же постановленія встрѣчаются въ Зальцбургѣ.

<sup>1)</sup> *Das Armenwesen, die öffentliche Armenpflege in Wien und deren geschichtliche Entwicklung*, s. 51 fgd. 155 fgd. Wien, 1898. Ср. *Wilhelm Löwy. Die öffentliche Armenpflege und die private Wohlthätigkeit in Wien in den Jahren 1848 bis 1898*, s. 232 fgd. (Oesterr. Wohlfahrts).

<sup>2)</sup> *Heinrich von Cardona. Die Armenpflege nach Elberfelder Vorbild in den oesterreichischen Städten*, S. 405 fgd.

Во Франціи, Италиі и Шотландіи законодательство объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ имѣеть въ виду лишь опредѣленныя категоріи нуждающихся, среди которыхъ, однако, нѣтъ трудоспособныхъ бѣдняковъ. Слѣдовательно, попеченіе о нихъ передано или частной благотворительности или органамъ публичнаго призрѣнія бѣдныхъ, которые могутъ оказывать имъ факультативную помощь, т. е. въ предѣлахъ имѣющихся у нихъ средствъ.

Во Франціи помощь трудоспособнымъ бѣднякамъ является для общинъ факультативной <sup>1)</sup>. Если муниципальный совѣтъ пожелаетъ ассигновать для этой цѣли извѣстную сумму денегъ, то расходованіе ея допускается только <sup>2)</sup> при посредствѣ особаго учрежденія факультативнаго призрѣнія—благотворительнаго бюро (*bureau de bienfaisance*), а если его въ общинѣ нѣтъ, то учрежденія, созданнаго закономъ 1893 года о бесплатной медицинской помощи,—бюро призрѣнія. Благотворительныя бюро до настоящаго времени являются единственными официальными учрежденіями для оказанія помощи на дому. Впрочемъ, ихъ значеніе постепенно падаетъ, по мѣрѣ того, какъ во Франціи принципъ обязательнаго призрѣнія постепенно вытѣсняетъ принципъ факультативности: такъ, съ изданіемъ закона 1905 г. въ спискахъ благотворительныхъ бюро перестали фигурировать престарѣлые, т. е. достигшіе 70 лѣтъ, немощные, неизлѣчимо-больные, неспособные къ труду. Эти категоріи нуждающихся подлежатъ обязательному призрѣнію лишь въ томъ случаѣ, если они неспособны удовлетворять свои жизненныя потребности трудомъ своихъ рукъ; если же они оказываются трудоспособными, то имъ не мѣсто среди кліентовъ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. Выбирая трудоспособность въ качествѣ демаркаціонной линіи между обязательнымъ и факультативнымъ призрѣніемъ, законодатель исходилъ изъ одного основнаго положенія, а именно—признанія труда главной обязанностью человѣка и отсутствія способности для исполненія этой обязанности—единственнымъ основаніемъ для обращенія за помощью къ другому человѣку: наличность такой способности дѣлаетъ требованіе помощи необоснованнымъ и въ этомъ случаѣ не можетъ быть и рѣчи о социальномъ долгѣ <sup>3)</sup>.

Но какъ ни правиленъ, съ теоретической точки зрѣнія, этотъ критерій, выбранный законодателемъ, на практикѣ онъ,

1) *Alexis Chevalier*. Assistance publique, p. 275 въ *Dictionnaire Block'a*, Tome I, Paris, 1905.

2) Такой точки зрѣнія неуклонно придерживается Государственный Совѣтъ (*Derouin, Gory et Worms*. *Traité théorique et pratique d'assistance publique*. Tome I, p. 304. Paris, 1906).

3) *Ed. Campagnole*. *L'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables*, p. 80 suiv., 2-me ed. Paris, 1908.

однако, вызвалъ много недоразумѣній, споровъ и пререканій и даже злоупотребленій. Вскорѣ послѣ изданія закона 1905 г. началась реакція въ пользу ограниченія сферы примѣненія этого критерія. Она зародилась еще во время обсужденія закона 1905 г. въ палатѣ депутатовъ <sup>1)</sup>, которой пришлось имѣть дѣло съ однимъ предложеніемъ о признаніи 70-лѣтняго возраста единственнымъ основаніемъ для получения права на призрѣніе по закону 1905 года, независимо отъ того, является-ли такой старикъ трудоспособнымъ или нѣтъ. Но это предложеніе, принятое палатой депутатовъ, не прошло въ сенатѣ, который отвергнулъ его на томъ основаніи, что оно можетъ породить на практикѣ споры и ошибки при внесеніи стариковъ въ списокъ нуждающихся. Въ виду этого, въ первоначальномъ текстѣ закона 1905 года старикъ 70 лѣтъ становился лицомъ, подлежащимъ обязательному призрѣнію, на тѣхъ-же условіяхъ, что и немощный и неизлѣчимо-больной. Но такое равенство длилось недолго. Финансовый законъ 31 декабря 1907 г. <sup>2)</sup> внесъ существенныя измѣненія въ формулировку тѣхъ условій, которымъ долженъ удовлетворять бѣднякъ для получения призрѣнія по закону 1905 года, при чемъ эти измѣненія коснулись именно престарѣлыхъ бѣдняковъ. Статья 1-я закона 1905 г. въ новой редакціи обезпечиваетъ обязательное призрѣніе всѣмъ французамъ, лишеннымъ средствъ къ существованію и достигшимъ 70-лѣтняго возраста или страдающимъ такой немощью или болѣзнью, признанной неизлѣчимой, которая лишаетъ этихъ лицъ способности удовлетворять настоятельныя жизненныя потребности заработкомъ своего труда. Такимъ образомъ, 70-лѣтніе старики, по точному смыслу закона, не лишаются обязательнаго призрѣнія, даже если-бы они были вполне или почти трудоспособными. Мало того, тотъ-же законъ 1907 года устанавливалъ то положеніе, что доходы, получаемые ими отъ приложенія своего труда, вовсе не засчитываются въ получаемое ими по закону 1905 г. пособіе. Слѣдовательно, замѣчаетъ циркуляръ министра внутреннихъ дѣлъ 10 декабря 1907 г., старику или старухѣ, достигшимъ 70-лѣтняго возраста, вовсе нѣтъ надобности доказывать свою нетрудоспособность представленіемъ медицинскаго свидѣтельства <sup>3)</sup>. Но такое привилегированное положеніе престарѣлыхъ бѣдняковъ измѣнилось нѣсколько къ худшему въ 1908 году, когда финансовый законъ внесъ въ текстъ 20-й статьи закона 1905 года дополненіе слѣдующаго содержанія: «средства, которыя могутъ быть добыты трудомъ пре-

<sup>1)</sup> *Adrien Sacht*. Assistance des vieillards, infirmes et incurables, p. 214. Paris, 1907.

<sup>2)</sup> *Revue Philanthropique*, 15 janvier 1908, № 129, p. 346.

<sup>3)</sup> *Revue Philanthropique*, 1908. № 129, p. 348.

старѣлыхъ, достигшихъ, по крайней мѣрѣ, 70-лѣтняго возраста, принимаются въ расчетъ лишь въ размѣрѣ, превышающемъ 360 фр. въ годъ. Слѣдовательно, старикъ, зарабатывающій 1 фр. въ день или 360 фр. въ годъ, можетъ рассчитывать на то, что этотъ заработокъ не повліяетъ на размѣръ получаемого имъ пособія, но заработокъ, превышающій 360 фр., уже оказываетъ вліяніе на размѣръ пособія, хотя, конечно, въ суммѣ, получившейся отъ вычитанія изъ суммы заработка установленныхъ закономъ въ видѣ предѣльнаго максимума 360 франковъ. Такая урѣзка привилегіи престарѣлыхъ была достигнута по инициативѣ самого правительства <sup>1)</sup>. Послѣднее, вполнѣ соглашаясь съ принципомъ закона 1907 года, разрѣшавшимъ престарѣлому пользоваться одновременно и пособіями по закону 1905 года и доходами отъ трудовъ своихъ рукъ, высказалось, однако, за устраненіе могущихъ встрѣтиться на практикѣ злоупотребленій съ этой привиллегіей. Правительство допускало возможность такого случая, когда передъ муниципальнымъ совѣтомъ является 70-лѣтній старикъ и требуетъ выдачи пособія на основаніи закона 1905 г., приводя въ доказательство, что у него нѣтъ никакихъ другихъ источниковъ средствъ къ существованію, кромѣ дохода отъ своей работы, дающей, однако, 1.200 и болѣе франковъ въ годъ. Вѣроятно, муниципальный совѣтъ, мало знакомый съ новымъ правомъ, обезпечиваемымъ по закону 1905 г., отвергнетъ это требованіе на томъ основаніи, что старика нельзя считать «лишеннымъ средствъ къ существованію» (*privé de ressources*). Тогда старикъ подаетъ жалобу на постановленіе муниципального совѣта сначала въ кантональную, а затѣмъ и въ центральную комиссію. Обѣ эти комиссіи должны будутъ признать, что для сужденія о томъ, является ли старикъ лишеннымъ средствъ къ существованію или нѣтъ, необходимо обсудить его положеніе, руководствуясь статьей 20 закона 1905 года. Послѣдняя-же вполнѣ опредѣленно говорить, что при опредѣленіи размѣра пособій не принимается въ расчетъ доходъ, получаемый престарѣлыми отъ приложенія своего труда. Поэтому комиссіямъ волей-неволей придется признать, что этотъ старикъ, зарабатывающій 1.200 и болѣе франковъ въ годъ, является въ глазахъ закона лишеннымъ средствъ къ существованію и потому подлежитъ обязательному призрѣнію и долженъ получать ежемѣсячное пособіе. Вотъ, въ такихъ-то, правда очень рѣдкихъ, случаяхъ, правительство усмотрѣло наличность злоупотребленій, которыя необходимо было предупредить. Поэтому оно высказалось за сохраненіе принципа привилегіи, дарованной труду 70-лѣтнихъ стариковъ, но въ то же время признало

<sup>1)</sup> L'assistance et le budget de 1909, p. 369 suiv. (Revue des établis. de bienf. et d'ass. Novembre 1908).

необходимымъ ограничить ея примѣненіе въ разумныхъ предѣлахъ. Финансовая коммиссія Сената высказалась за установленіе такого предѣла въ 200 фр. въ годъ, но правительство предложило 360 фр., что соотвѣтствуетъ заработку въ 1 франкъ въ день.

Но если вопросъ о трудоспособности не играетъ никакой роли для обязательнаго призрѣнія престарѣлыхъ, то все-же нельзя отрицать крупнаго значенія этого критерія для обязательнаго призрѣнія неизлѣчимо-больныхъ и немощныхъ, и при томъ не только для взрослыхъ, но и для дѣтей. Правда, въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ немощь (*infirmité*) и неизлѣчимая болѣзнь (*maladie incurable*) лишаютъ человѣка возможности жить на средства, добываемыя трудомъ своихъ рукъ. Но все-таки иногда люди этой категоріи не утрачиваютъ вполне своей трудоспособности и по отношенію къ нимъ не можетъ возникнуть сомнѣнія въ обязательности ихъ призрѣнія.

Въ Италіи трудоспособные бѣдняки не могутъ пользоваться обязательнымъ призрѣніемъ, которое доступно только нетрудоспособнымъ бѣднякамъ (*inabili al lavoro*) <sup>1)</sup>. Послѣдніе, согласно ст. 81 закона объ общественной безопасности, должны помѣщаться въ пріюты для нищихъ (*ricoveri di mendicita*) или другія равнозначая имъ учрежденія общины, если они будутъ признаны этими властями неспособными къ какому-нибудь труду, лишенными средствъ къ существованію и неимѣющими родныхъ, обязанныхъ давать имъ пропитаніе. Такъ какъ въ законѣ не было точнаго опредѣленія «нетрудоспособнаго бѣдняка», то законодательный декретъ 19 ноября 1889 года <sup>2)</sup> поспѣшилъ заполнить этотъ пробѣлъ и установилъ, что подъ *inabili al lavoro* подразумѣваются лица обоюга пола, которыя по хронической немощи или по неизлѣчимымъ физическимъ или интеллектуальнымъ недостаткамъ не могутъ обезпечить себѣ средствъ къ существованію. Дѣти, не достигшія 9 лѣтъ, считаются также неспособными къ труду и могутъ помѣщаться въ исправительныя и воспитательныя заведенія (если дѣло идетъ о мальчикахъ) и въ учрежденія, специально предназначенныя для воспитанія (если дѣло идетъ о дѣвочкахъ). Для констатированія нетрудоспособности даннаго лица, къ нему, по распоряженію министерства внутреннихъ дѣлъ или префекта, посылается общинный санитарный чиновникъ. Послѣдній въ теченіе 5 дней послѣ этого предложенія посылаетъ свой докладъ министерству или префекту, при чемъ въ немъ должно быть сообщено, что самъ неспособный къ труду и родные, обязанные давать ему пропитаніе по гражданскимъ зако-

<sup>1)</sup> *Florian-Cavaglieri*. *Ivagabondi*. Volume I, p. 524 sg.

<sup>2)</sup> *Odoardo Lucchini*. *Le istituzioni pubbliche di beneficenza nella legislazione italiana*, p. 1235 sg. Firenze, 1894.

намъ, не находятся въ спискахъ плательщиковъ земельныхъ и общинныхъ налоговъ. И уже послѣ этого министерство само озабочивается о направленіи такого бѣдняка въ пріютъ для нищихъ <sup>1)</sup>. Лица, не подходящія подъ эту категорію, считаются трудоспособными и призрѣніемъ не пользуются. Если они нищенствуютъ въ публичныхъ мѣстахъ, то подвергаются отвѣтственности за нищенство. Впрочемъ, такое суровое отношеніе законодателя къ трудоспособнымъ бѣднякамъ подверглось нѣкоторому смягченію на практикѣ при примѣненіи властями постановленій законовъ о бесплатной и принудительной высылкѣ на родину (*rimpatrio gratuito o obbligatorio*) <sup>2)</sup>. Эти законы были проникнуты одной цѣлью—удаленіемъ лицъ, опасныхъ для общественнаго порядка и грозящихъ общественному спокойствію и нравственности. Практика, однако, скоро показала, что мѣстныя власти проявили склонность высылать не только указанныхъ въ законѣ лицъ, но и простыхъ бѣдняковъ и безработныхъ. Противъ такого отношенія мѣстныхъ властей къ трудоспособнымъ бѣднякамъ возстало министерство внутреннихъ дѣлъ, рекомендуя въ цѣломъ рядѣ циркуляровъ болѣе сдержанное отношеніе.

Затѣмъ, министерство внутреннихъ дѣлъ было вынуждено оказать давленіе и на префектовъ, опять-таки оберегая интересы казны. Циркуляромъ отъ 3 августа 1896 г. оно предписало префектамъ принять мѣры къ тому, чтобы приказы о помѣщеніи нетрудоспособныхъ бѣдняковъ въ пріютъ для нищихъ издавались лишь тогда, когда лицо находится въ дѣйствительной нуждѣ, когда человекъ, въ полномъ смыслѣ слова, выброшенъ на улицу и его физическіе недостатки вызываютъ насмѣшки и отвращеніе со стороны другихъ.

Удалось-ли министерству всѣми этими циркулярами поддержать отрицательное отношеніе законодателя къ призрѣнію трудоспособныхъ бѣдняковъ—не извѣстно, но думается, что эти попытки оказались безуспѣшными, потому что, несомнѣнно, практика общинныхъ властей является извѣстнымъ коррективомъ слишкомъ суроваго отношенія закона къ трудоспособнымъ бѣднякамъ.

Къ группѣ государствъ, относящихся отрицательно къ обязательному призрѣнію трудоспособныхъ бѣдняковъ, можно отнести, съ оговорками, и Шотландію. Въ отличіе отъ Англіи и Ирландіи, законодательство этой страны (законъ 1845 года) категорически воспрещаетъ оказывать обязательное призрѣніе

<sup>1)</sup> *Lucillo Isacchini. L'assistenza pubblica nel diritto italiano*, p. 289 sg. Verona, 1908.

<sup>2)</sup> *Florian-Cavaglieri. Vol. I, p. 538—544.*

трудоспособному бѣдняку <sup>1)</sup>. Для того, чтобы послѣдній не попалъ какимъ-нибудь образомъ въ домъ для бѣдняковъ (rooohouse), предназначенный исключительно для обязательнаго призрѣнія лицъ нетрудоспособныхъ (по причинѣ старости, душевныхъ недостатковъ, болѣзни и послѣдствій отъ несчастныхъ случаевъ), — для принятія паупера установлена болѣе сложная процедура, чѣмъ въ англійскихъ рабочихъ домахъ. Въ Англии пауперь попадаетъ, обыкновенно, въ рабочій домъ по ордеру, подписанному только однимъ чиновникомъ, оказывающимъ помощь (relieving officer), при чемъ совершенно не обращается вниманія на физическое состояніе просителя, исключая тотъ случай, когда онъ просить помощи въ случаѣ болѣзни. Но въ Шотландіи дѣло обстоитъ иначе. Пауперь попадаетъ въ рабочій домъ только по приказу, подписанному инспекторомъ (inspector of the roogh), но этотъ приказъ дается только послѣ того, какъ врачъ удостовѣрилъ, что проситель не находится въ добромъ здравіи. Затѣмъ, въ Англии пауперь, попадая въ рабочій домъ, можетъ разсчитывать на безмятежное житіе въ немъ, такъ какъ попечители рѣдко пользуются своимъ правомъ увольненія изъ рабочаго дома <sup>2)</sup>. Но въ Шотландіи ведется болѣе или менѣе правильно провѣрка обитателей rooohouse, при чемъ подлежитъ немедленному удаленію тотъ пауперь, который признанъ врачомъ здоровымъ и трудоспособнымъ.

И тѣмъ не менѣе, населеніе шотландскихъ rooohouse, по свидѣтельству знатоковъ (напр., докт. Parsons), очень походитъ на населеніе англійскихъ рабочихъ домовъ. Объясняется этотъ фактъ, главнымъ образомъ, тѣмъ, что самъ законодатель не рѣшился послѣдовательно провести свое отрицательное отношеніе къ обязательному призрѣнію трудоспособныхъ бѣдняковъ и прибѣгнулъ къ фикціи, приравнявъ къ нетрудоспособнымъ бѣднякамъ сиротъ, вдовъ или брошенныхъ замужнихъ женщинъ, которымъ приходится, не имѣя средствъ къ существованію, заботиться о себѣ и своихъ дѣтяхъ. Такая точка зрѣнія нашла полное одобреніе у меньшинства комиссіи 1905 года, которое рекомендуетъ и англійскому законодательству исключить женщинъ, вынужденныхъ заботиться о дѣтяхъ, изъ числа трудоспособныхъ (able-bodied) бѣдняковъ.

Изъ приведеннаго обзора законодательства и административной практики тѣхъ государствъ, въ которыхъ устанавливалось и было закрѣплено отрицательное отношеніе къ обязатель-

<sup>1)</sup> *Sir John Sibbold*. L'organisation générale de l'assistance officielle en Ecosse, p. 307 (Revue Philanthropique, 10 Juillet 1904), а также Report of the Royal Commission (докладъ большинства), p. 641—642.

<sup>2)</sup> Report (бол.), p. 214.

ному призрѣнію трудоспособныхъ бѣдняковъ, ясно видно, что подобное отношеніе нигдѣ не выдерживается до конца и не проводится съ надлежащей послѣдовательностью, и это обстоятельство подчеркиваетъ необходимость распространенія заботъ организаци обязательнаго призрѣнія на трудоспособныхъ бѣдняковъ, а если это представляется нежелательнымъ, то замѣны его организацией соціально-политическихъ мѣръ.

Въ заключеніе остается подробно разсмотрѣть постановку организаци обязательнаго призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ въ двухъ крупныхъ государствахъ Западной Европы — Германіи и Англіи, гдѣ и законодательство и практика пошли навстрѣчу этой давно назрѣвшей проблемѣ и попытались придать этой организаци цѣлесообразную форму и обезпечить ея правильное функционированіе при помощи цѣлаго ряда специальныхъ мѣръ, носящихъ въ каждой странѣ свой особый характеръ и отпечатокъ.

Германія. Въ Германіи, гдѣ дѣйствуетъ законъ 6 іюня 1870 г. о мѣстѣ призрѣнія, покоящійся на принципахъ стараго прусскаго законодательства, фактическое осуществленіе обязательнаго призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ сложилось не подъ вліяніемъ законодательства, занявшаго по данному вопросу неопредѣленную позицію, а подъ воздѣйствіемъ взглядовъ на него высшихъ правительственныхъ учрежденій, вѣдающихъ дѣло призрѣнія бѣдныхъ, и судебной практики. Эти взгляды, сложившіеся въ эпоху экономическаго процвѣтанія Германіи, сводились къ признанію трудоспособнаго бѣдняка лицомъ, не нуждающимся въ поддержкѣ общества и имѣющимъ полную возможность прилагать свою рабочую силу тамъ, гдѣ онъ хочетъ, и зарабатывать себѣ средства къ существованію трудомъ своихъ рукъ. Этотъ основной взглядъ проходитъ черезъ всю дѣятельность прусскихъ судовъ и административныхъ властей, проводившихъ въ жизнь законы 1842 и 1855 гг. объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ, и до сихъ поръ играетъ видную роль въ практикѣ мѣстныхъ союзовъ призрѣнія бѣдныхъ (Ortsarmenverbände), созданныхъ Имперскимъ закономъ 1870 года.

Но этой тенденціи уже нанесенъ ударъ практикой Высшаго суда по разрѣшенію споровъ о призрѣніи бѣдныхъ (Bundesamt für Heimathwesen), организацией германскими городами общественныхъ работъ (Nothstandsarbeiten) и изданіемъ въ 1907 г. въ Пруссіи закона о трудовыхъ станціяхъ для странствующихъ бѣдняковъ (Wanderarbeitstättengesetz).

Для того, чтобы ясно представить себѣ положеніе трудоспособнаго бѣдняка въ эпоху, предшествующую изданію Имперскаго закона 6 іюня 1870 г. о мѣстѣ призрѣнія (Unterstützungswohn-

sitzgesetz), необходимо имѣть въ виду, что до этого момента Германія не имѣла общаго законодательства о призрѣннн бѣдныхъ и представляла собой конгломератъ государствъ, въ которыхъ дѣйствовали особыя законы о призрѣннн бѣдныхъ, причемъ только въ нѣкоторыхъ изъ нихъ (какъ-то въ Прусснн, Баварнн и др.) былъ проведенъ принципъ обязательности призрѣнн бѣдныхъ. Хотя въ законахъ такихъ государствъ и нельзя найти прямого запрещеннн помогать трудоспособнымъ бѣднякамъ, но въ практикѣ и въ мотивахъ къ законодательнымъ актамъ проводится вполне опредѣленная мысль, что трудоспособный бѣднякъ не долженъ фигурировать въ числѣ клиентовъ обязательнаго призрѣнн, такъ какъ онъ всегда можетъ найти себѣ работу и долженъ ее имѣть <sup>1)</sup>. Такой точки зрѣнн придерживались прусскнн суды, которымъ приходилось имѣть дѣло съ нормами законовъ 1842 и 1855 гг. объ обязательномъ призрѣнн бѣдныхъ; она-же была положена въ основанн Имперскаго закона о свободѣ передвиженн 1867 г. и законовъ о призрѣнн бѣдныхъ—Баденскаго 5 мая 1870 года <sup>2)</sup> и Баварскаго 29 апрѣля 1869 г. <sup>3)</sup>. Въ п. III статьи 11-ой послѣдняго закона даже прямо говорится, что «трудоспособныя лица не могутъ разсчитывать на публичное призрѣнн», хотя значенн этого принципа нѣсколько парализуется послѣдующимъ добавленнмъ: «впрочемъ, въ случаяхъ настоятельной нужды, органы призрѣнн должны немедленно оказывать необходимую помощь въ интересахъ публичной безопасности или нравственности».

При дѣйстви старыхъ прусскихъ законовъ, практика прусскихъ административныхъ учреждений, городовъ, сословныхъ учреждений была благоприятна лишь для неимущихъ нетрудоспособныхъ или, по крайней мѣрѣ, ограниченно трудоспособныхъ лицъ: послѣднн, напрнмѣръ, безусловно имѣли право на полученн прнюта (Obdach) въ случаѣ бездомности <sup>4)</sup>. Нѣсколько иначе обстояло дѣло съ призрѣннмъ трудоспособныхъ бѣдняковъ. Такъ, въ 1855 г. Прусское министерство внутреннихъ дѣлъ вполне присоединилось къ взгляду потсдамскаго правленн (Regierung), которое признало, что предоставленн прнюта вполне трудоспособному человѣку должно происходить не путемъ публичнаго призрѣнн бѣдныхъ, а какъ мѣра, лежащая на обязанности мѣст-

<sup>1)</sup> См. мою работу: «Право бѣднаго на призрѣнн». Томъ I, стр. 36—42 (прилож. постановленн законовъ). Ср. *Th. von Flotwell. Armenrecht und Armenpolizei*, S. 13 fgd Leipzig, 1866.

<sup>2)</sup> *Rocholl. System des Deutschen Armenpflegerechts*, S. 42. Berlin, 1870.

<sup>3)</sup> См. мою работу, стр. 88—89.

<sup>4)</sup> *Arnoldt. Die Freizügigkeit und der Unterstützungswohnsitz*, S. 460 fgd. Berlin, 1872.

наго полицейскаго органа. Но уже въ 1856 г. этотъ взглядъ подвергся нѣкоторому измѣненію, и установился уже другой принципъ, а именно, что расходы по предоставленію временнаго пріюта трудоспособному, но безпріютному лицу, лежатъ на обязанности организациі публичнаго призрѣнія бѣдныхъ.

Такое-же колебаніе замѣтно и въ отношеніи министерства къ оказанію помощи трудоспособному бѣдняку выдачей одежды<sup>1)</sup>. Въ 1851 г. министерство высказалось въ томъ смыслѣ, что союзы призрѣнія бѣдныхъ (*Armenverbände*) вовсе не обязаны заботиться о предоставленіи на средства призрѣнія бѣдныхъ одежды труеспособнымъ бѣднякамъ. Но уже въ 1860 году министерство придало этому принципу нѣсколько иную форму: союзы призрѣнія бѣдныхъ (*Armenverbände*) должны давать трудоспособнымъ бѣднякамъ безусловно необходимую имъ одежду въ томъ случаѣ, если они не могутъ обойтись безъ нея при поискахъ работы и поступленіи на мѣсто, что должно обезпечить имъ средства для пропитанія на будущее время.

Допуская возможность оказанія пріюта и выдачи одежды трудоспособнымъ бѣднякамъ, прусскія учрежденія въ то же время относились крайне отрицательно къ выдачѣ такимъ лицамъ денежныхъ пособій<sup>2)</sup>. Уже по отношенію къ трудоспособнымъ женщинамъ-матерямъ практика придерживалась того взгляда, что вполне трудоспособная мать совершенно свободно можетъ прокормить самостоятельно двухъ дѣтей и потому не можетъ рассчитывать на обязательное призрѣніе. Прусское министерство въ 1860 году проводило ту точку зрѣнія, что трудоспособная женщина вполне можетъ добывать пропитаніе себѣ и своему незаконному ребенку, хотя-бы отецъ послѣдняго и не выдавалъ ей пособія на его прокормленіе, и что исключенія изъ этого правила должны быть специально указаны и оговорены. Это начало и вошло въ уставы о призрѣніи бѣдныхъ многихъ прусскихъ городовъ; однако, надо оговориться, лишь тѣхъ, которые не ввели эльберфельдской системы призрѣнія бѣдныхъ<sup>3)</sup>.

По отношенію-же къ трудоспособнымъ бѣднякамъ—мужчинамъ министерство твердо стояло на томъ, что они не могутъ получать денежныхъ пособій и на этомъ основаніи подлежатъ обязательному призрѣнію. По его мнѣнію, опытомъ дознано, что трудоспособный и желающій трудиться безработный всегда долженъ найти себѣ работу, которая дастъ ему возможность добывать необходимыя средства къ жизни. Но изъ этого правила ми-

1) *Arnoldt*, ц. с., S. 469—470.

2) *Arnoldt*, ц. с., S. 464.

3) *Cuno*. Grundsätze über Art und Höhe der Unterstützungen, S. 17 (*Schriften des Deutschen Ver. f. Arm. und Wohlth.* XIX Heft, 1894).

нистерство все-же дѣлало нѣкоторыя исключенія, допуская обязательное призрѣніе въ томъ случаѣ: 1) когда и воля лица, находящагося въ тюрьмѣ, является временно ограниченной въ отношеніи выбора имъ мѣста жительства и зависитъ отъ характера его дѣятельности, на примѣръ, если это лицо должно отправиться въ извѣстное мѣсто; 2) если бѣднякъ ощущаетъ нужду въ самомъ необходимомъ, безъ чего онъ не можетъ утилизировать своей рабочей силы, на примѣръ, если онъ по выходѣ изъ тюрьмы или изъ больницы оказался совершенно безъ средствъ къ существованію, а между тѣмъ ему необходимо имѣть пріютъ и одежду.

Немудрено, что такое-же отрицательное отношеніе къ обязательному призрѣнію трудоспособныхъ бѣдняковъ проникло и въ работы той комиссіи, на которую была возложена подготовка законопроекта о призрѣніи бѣдныхъ, внесеннаго въ рейхстагъ канцлеромъ фонъ-Бисмаркомъ отъ имени президіума сѣверо-германскаго союза. Эта комиссія <sup>1)</sup>, слѣдуя примѣру прусскаго законодательства, воздержалась отъ подробной характеристики въ самомъ законѣ лица, подлежаващаго обязательному призрѣнію въ тѣхъ случаяхъ, когда нужда была вызвана иными причинами, кромѣ временной нетрудоспособности. Правительственный комиссаръ и докладчикъ также уклонились отъ выясненія вопроса объ отношеніи организациі обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ къ нуждающимся безработнымъ. А благодаря такому общему молчанію, въ текстѣ самого Имперскаго закона 1870 г. не оказалось соответствующаго постановленія, и разрѣшеніе вопроса о предѣлахъ примѣненія обязательнаго призрѣнія къ трудоспособнымъ бѣднякамъ было предоставлено законодательству отдѣльныхъ германскихъ государствъ (Landesgesetzgebung), городскимъ и земскимъ учрежденіямъ призрѣнія бѣдныхъ и административной и судебно-административной практикѣ.

Имперскій законъ 1870 года, намѣчая общія начала организациі обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ на протяженіи почти всей Германіи, однако, предоставилъ законодательству отдѣльныхъ государствъ большую свободу въ опредѣленіи состава и устройства мѣстныхъ земскихъ союзовъ призрѣнія бѣдныхъ, изысканіи нужныхъ средствъ и проч., а главное, что важно въ данномъ случаѣ, въ опредѣленіи рода и размѣра оказываемой помощи. Именно, при регламентациі послѣдняго пункта и должно было опредѣлиться отношеніе отдѣльныхъ законодательствъ къ обязательному призрѣнію трудоспособныхъ бѣдняковъ. Какъ и нужно было ожидать, рѣшающее значеніе получило прусское законодательство.

Прусскій законъ 8 марта 1871 г. о приведеніи въ исполне-

<sup>1)</sup> Rocholl, ц. с., S. 73.

ніе Имперскаго закона (Ausführungsgesetz) допускаетъ вполнѣ опредѣленно обязательное призрѣніе трудоспособныхъ бѣдняковъ, такъ какъ въ § I закона говорится, что «въ соотвѣтствующемъ случаѣ помощь, пока длится, можетъ выражаться въ формѣ помѣщенія бѣдняковъ въ больницу или богадѣльню, а также въ видѣ предоставленія работы, соотвѣтствующей силамъ нуждающагося, внѣ или внутри этихъ учреждений». При обсужденіи этого закона въ прусской палатѣ депутатовъ, депутатъ Нассе (Nasse)<sup>1)</sup> пытался дать другую формулу обязательному призрѣнію трудоспособныхъ бѣдняковъ и, ссылаясь на опытъ Англій, предлагалъ включить въ число учреждений, оказывающихъ помощь, рабочей домъ (Arbeitshaus), который долженъ быть учрежденіемъ трудовой помощи, а не исправительнымъ заведеніемъ. Но эта поправка не прошла въ палатѣ депутатовъ, которая отвергла ее подъ тѣмъ предлогомъ, что терминомъ «Arbeitshaus» обозначаются въ Пруссіи учрежденія карательно-исправительнаго характера и что несправедливо грозить бѣдняку, просящему о помощи, такимъ учрежденіемъ, которое хотя-бы только по видимости имѣетъ карательный характеръ. Въ этомъ предложеніи Нассе, несомнѣнно, можно видѣть попытку поставить оказаніе помощи трудоспособнымъ бѣднякамъ въ тѣ условія, какія установлены для трудоспособнаго бѣдняка въ Англій. Но прусскіе законодатели предпочли воздержаться отъ иноземныхъ заимствованій. Примѣру прусскаго закона послѣдовалъ цѣлый рядъ государствъ: Вюртембергъ, Гессенъ, Саксенъ-Веймаръ, Брауншвейгъ, Саксенъ-Кобургъ-Гота, Ангальтъ, Саксенъ-Альтенбургъ, Саксенъ-Мейнингенъ, Шварцбургъ-Рудольфштатъ, Вальдекъ и др. мелкія государства.

Любопытно отмѣтить, что въ двухъ незначительныхъ германскихъ государствахъ—Мекленбургъ-Шверинъ и Мекленбургъ-Стрелицъ—Ausführungsgesetz'у пришлось занять очень своеобразную позицію, а именно: ухудшить положеніе трудоспособнаго бѣдняка, отмѣнивъ признанное за нимъ прежними законами право на предоставленіе ему работы (den arbeitsfähigen Hilfsbedürftigen zugesprochenes Recht auf Anweisung von Arbeit) и ограничивъ оказаніе помощи бездомнымъ предоставленіемъ имъ пріюта, а не собственной квартиры, какъ было раньше, или обезпеченіемъ совмѣстной жизни съ ихъ семействомъ<sup>2)</sup>.

Подъ вліяніемъ директива, даннаго законами отдѣльныхъ

1) Arnoldt, ц. с., S. 477—480.

2) Rocholl, ц. с., S. 79,91 (Anhang). Ср. Otto Wahrenhusen—Armenwesen und Armengesetzgebung in den Grossherzogthümern Mecklenburg, S. 214 (въ книгѣ Emminghaus—Das Armenwesen und Armengesetzgebung in europäischen Staaten. Berlin, 1900).

государствъ, постепенно слагалась и принимала болѣе опредѣленный обликъ практика мѣстныхъ союзовъ призрѣнія бѣдныхъ (Ortsarmenverbände)—низшихъ административныхъ единицъ, созданныхъ закономъ 1870 года. По статьѣ 28 этого закона, каждый нуждающійся германецъ долженъ получать предварительное призрѣніе отъ того мѣстнаго союза (Ortsarmenverband), въ предѣлахъ котораго онъ находился при наступленіи нужды въ призрѣніи, при чемъ союзу, оказавшему эту предварительную помощь, дается право предъявлять притязаніе о возмѣщеніи издержекъ или о принятіи нуждающагося въ другой союзъ, который, по закону, обязанъ дать нуждающемуся окончательное призрѣніе.

На практикѣ примѣненіе этой статьи закона выливается въ такую форму, которая тяжело отзывается не только на странствующихъ трудоспособныхъ бѣднякахъ (Wanderarmen), но и на тѣхъ изъ нихъ, кто осѣдло живетъ въ данномъ мѣстѣ. Въ самомъ дѣлѣ, на административный служащій персоналъ этого мѣстнаго союза возлагается трудная обязанность близко ознакомиться съ внутреннимъ міромъ трудоспособнаго бѣдняка для того, чтобы потомъ оказать ему своевременную и цѣлесообразную помощь. Въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ приходится устанавливать объективную возможность или невозможность немедленно отыскать платную работу для даннаго лица, испытать его временную субъективную трудоспособность для той или иной работы, выяснить, путемъ опроса и бумагъ, его личность, профессію, возрастъ, прежнія занятія и его странствія, позаботиться объ отысканіи ему въ данной общинѣ или гдѣ-нибудь въ другомъ мѣстѣ лучше оплачиваемой работы. Однимъ словомъ, каждый трудоспособный бѣднякъ требуетъ отъ чиновника знанія людей, профессій, дѣла, наконецъ—затраты массы времени <sup>1)</sup>. Немудрено, что организація обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ въ Германіи, покоющаяся на изслѣдованіи каждаго индивидуальнаго случая нужды осѣдло живущихъ лицъ, оказалась на практикѣ далеко несовершенной даже для этой категоріи бѣдныхъ.

Въ еще болѣе затруднительномъ положеніи очутились союзы призрѣнія бѣдныхъ въ тѣхъ случаяхъ, когда имъ пришлось имѣть дѣло съ трудоспособными странствующими нуждающимися. Эти люди являются совершенно чуждыми населенію и властямъ даннаго мѣстечка или города, которые, однако, должны, на основаніи закона, оказывать имъ помощь въ случаѣ нужды. Нетрудно предугадать и нарисовать картину процедуры оказанія такой помощи. Когда такой неизвѣстный трудоспособный бѣдный обращается за помощью къ мѣстному союзу (Ortsarmenverband), на

<sup>1)</sup> *Mörchen*. Die Wanderarmen und der § 28 des Unterstützungswohnsitzgesetzes, S. 101 fgd. (Schr. d. D. V. f. Arm. u. Wohlth. LVII Heft, 1902).

территоріи котораго его постигла нужда, тогда передъ органами призрѣнія этого союза встаетъ грозный вопросъ о средствахъ на эту помощь. Они боятся, что у союза не хватитъ средствъ на призрѣніе даже своихъ мѣстныхъ бѣдняковъ. Правда, онъ можетъ истребовать свои издержки отъ того союза, который обязанъ нести окончательно расходы по оказанію помощи странствующему бѣдняку. Но обыкновенно эти расходы выражаются въ суммѣ 50—60 пфенн., и изъ-за этихъ грошей союзу приходится заниматься разыскиваніемъ того союза, который долженъ заплатить эти 50—60 пф. Эти розыски, сами по себѣ очень тягостные, затрудняются еще тѣмъ, что большинство странствующихъ бѣдняковъ является земскими бѣдными (Landarmen), т. е. такими, которые не прожили 2 лѣтъ въ какомъ-нибудь мѣстномъ союзѣ, не приобрѣли въ немъ мѣста призрѣнія, и потому призрѣніе ихъ, по закону, возложено на болѣе крупные территориальные союзы, состоящіе изъ нѣсколькихъ мѣстныхъ союзовъ, въ предѣлахъ которыхъ странствовалъ бѣднякъ<sup>1)</sup>.

Предположимъ, что мѣстному союзу удалось найти нужный ему земскій союзъ и предъявить къ нему счетъ произведенныхъ издержекъ. Земскій союзъ отказывается отъ платежа требуемыхъ денегъ, и тогда возникаетъ споръ, который разрѣшается мѣстными судами и, въ случаѣ апелляціи, переносится въ высшую инстанцію, которая и выноситъ окончательное рѣшеніе. Такимъ образомъ, взысканіе какой-нибудь незначительной денежной суммы вызываетъ продолжительную и сопряженную съ расходами судебную волокиту, которая, естественно, охлаждаетъ охоту мѣстныхъ союзовъ слѣдовать буквально смыслу закона, стремиться къ его исполненію, въ особенности, если ежедневно приходится имѣть дѣло съ 20—30 чел. такихъ странствующихъ бѣдняковъ. Вполнѣ понятно, что сельскія общины спѣшатъ отдѣлаться отъ непрошенныхъ пришельцевъ, выдавая имъ мелкія денежныя суммы на пропитаніе, и стараются спровадить ихъ съ своей территоріи въ сосѣднюю общину<sup>2)</sup>.

Не лучше обстоитъ дѣло и въ городахъ<sup>3)</sup>. Извѣстный пасторъ Бодельшвингъ опросилъ по этому поводу 83 германскихъ

---

1) Рѣчь Штедингга въ Schr. d. Deutsch. Ver. f. Arm. u. Wohlth. LXXVI Heft, 1906, S. 46—47, а также Zuppe—Behandlung erwerbsbeschränkter und erwerbsunfähiger Wanderarmen, S. 10 fgd. (Schr. d. Deutsch. Ver. f. Arm. u. Wohlth. LXXXVIII Heft, 1908).

2) Ср. Hippel. Bettel, Landstreicherei und Arbeitshaus (§ 361 № 3—5, 7, 8 und 10 R. St. G. B). S. 196—211 въ Vergleichende Darstellung des Deutschen und ausl. Strafrechts— II Bd. 1906.

3) Подробно въ янтер. книгѣ Hans Ostwald. Die Bekämpfung der Landstreicherei, S. 102 fgd. Stuttgart, 1903.

города, съ населеніемъ не менѣе 30 тыс. человекъ въ каждомъ. Отвѣтили ему 63 города, изъ которыхъ 14 заявили, что они ничего не дѣлаютъ для странствующихъ бѣдняковъ, 6 городов боролись съ нищенствомъ на основаніи закона, 15—давали денежные пособія, 15—пособія натурой, не требуя за это исполненія какой-нибудь работы, 27 городов оказывали помощь за работу. Всего было израсходовано на помощь странствующимъ бѣднякамъ 80.223 марки. Въ отдѣльныхъ городахъ примѣнялись самыя разнообразныя мѣры: такъ, Роштокъ давалъ всѣмъ странствующимъ бѣднякамъ по 40 пфенн.; Бамбергъ высказываетъ пожеланіе, чтобы трудоспособные не разсматривались какъ нуждающіеся въ смыслѣ закона 1870 года; Кельнъ и Дюссельдорфъ вовсе отказались отъ помощи такимъ бѣднякамъ, и т. д. Изъ этихъ краткихъ данныхъ видно, что практика не могла найти общаго директива въ своемъ отношеніи къ обязательному призрѣнію странствующихъ трудоспособныхъ бѣдняковъ и, будучи предоставлена законодателемъ самой себѣ, свела къ нулю, сдѣлала самую норму закона мертвой буквой.

Даже осѣдложившіе трудоспособные бѣдняки далеко не всегда могутъ рассчитывать на помощь со стороны органовъ обязательнаго призрѣнія. Въ этомъ отношеніи особенно поучительны данныя анкеты, произведенной въ 1894 г. однимъ изъ членовъ *Deutscher Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit*, Куно, относительно характера и размѣра пособій, выдаваемыхъ городскими органами призрѣнія бѣдныхъ. Въ этой интересной сводной работѣ дается характеристика политики многихъ городовъ по отношенію къ бѣднякамъ разнаго рода—нетрудоспособнымъ, полу— и вполне трудоспособнымъ, женщинамъ, обремененнымъ семьей, дѣтямъ, при чемъ, надо замѣтить, категоріи трудоспособныхъ бѣдняковъ удѣляется очень мало вниманія.

Въ указанныхъ мною выше городахъ, составляющихъ большинство, органы призрѣнія бѣдныхъ обладаютъ широкими полномочіями при опредѣленіи размѣра пособія и, отчасти, выясненіи допустимости даннаго лица къ обязательному призрѣнію: они ограничены въ своей дѣятельности только общими предписаніями и отдѣльными нормами. Но есть другая группа городовъ, которая стремится съузить предѣлы власти органовъ, давая имъ въ руководство, при разрѣшеніи отдѣльнаго случая, опредѣленныя, имѣющія общее значеніе нормы. Эти нормы облакаются въ такъ называемую систему тарифовъ (*Tarifsystem*), введенную впервые въ Эльберфельдъ и воспринятую всѣми городами, которые приняли эльберфельдскую систему призрѣнія бѣдныхъ<sup>1)</sup>. Эта система

<sup>1)</sup> *Münsterberg. Das Elberfelder-System*, S. 19 fgd. (*Schriften des Deutsch. Ver. f. Arm. u. Wohlth. LXIII Heft*, 1903). Ср. *Cuno*, ц. с., S. 26 fgd.

тарифовъ имѣтъ своимъ основаніемъ такъ называемый минимумъ средствъ къ существованію (*Existenzminimum*), т. е. ту опредѣляемую путемъ вычисленія минимальную сумму, которую долженъ и можетъ добыть нуждающийся и его семья для удовлетворенія своихъ безусловно-необходимыхъ жизненныхъ потребностей. Этотъ минимумъ слагается изъ основной суммы для главы семейства и соотвѣтствующихъ суммъ для членовъ семьи. Сумма денегъ, не достигающая для составленія этого минимума, и выдается бѣдняку органами призрѣнія. При такой системѣ трудоспособные бѣдняки, несомнѣнно, имѣютъ больше шансовъ на полученіе обязательнаго призрѣнія, чѣмъ при системѣ, господствующей въ большинствѣ германскихъ городовъ. И въ то время, какъ послѣдніе уклоняются отъ упоминанія въ своихъ правилахъ, инструкціяхъ и пр. о формѣ и размѣрѣ пособій, выдаваемыхъ трудоспособнымъ мужчинамъ, въ Эльберфельдѣ въ § 2 правилъ объ оказаніи помощи бѣднымъ (изданныхъ 2 декабря 1890 г.) мы встрѣчаемъ слѣдующее постановленіе: «нуждающийся въ помощи, но трудоспособный бѣднякъ, который самъ лично или черезъ кого-нибудь другого обратится за помощью и докажетъ, что онъ добросовѣстно, но безуспѣшно, искалъ себѣ работы и заработка, можетъ получать временно пособіе, пока не обезпечитъ себѣ достаточнаго дохода; онъ обязанъ исполнять всякую указанную и соотвѣтствующую его силамъ работу». И въ другихъ городахъ, организовавшихъ призрѣніе бѣдныхъ по эльберфельдской системѣ, трудоспособные бѣдняки допускаются къ призрѣнію при наличности, впрочемъ, извѣстныхъ условій. Въ этомъ отношеніи поучителенъ примѣръ города Маннгейма, который наглядно показываетъ, что при эльберфельдской системѣ строго проводится принципъ—«работа вмѣсто милостыни»<sup>1)</sup>, и что низшіе органы призрѣнія—попечители о бѣдныхъ—прилагаютъ всѣ старанія къ тому, чтобы предотвратить превращеніе трудоспособнаго бѣдняка въ лицо, подлежащее обязательному призрѣнію. Но нельзя закрывать глаза на то, что процессъ этого превращенія протекаетъ правильно и вполне достигаетъ своей цѣли лишь тогда, когда проводится основное начало эльберфельдской системы—принципъ индивидуализаціи. Въ самомъ дѣлѣ, разъ трудоспособный бѣднякъ признается лицомъ, подлежащимъ обязательному призрѣнію, при условіи отсутствія у него извѣстнаго *Existenzminimum'a*, опредѣляемаго въ городскомъ уставѣ о призрѣніи бѣдныхъ, то, естественно, низшіе органы призрѣнія—попечители о бѣдныхъ—должны прилагать всѣ усилія къ болѣе точному выясненію этого *Existenzminimum'a*, т. е., другими словами,

1) *Victor Böhmert. Das Armenwesen in 77 deutschen Städten und einigen Landarmenverbänden, S. 67 fgd. Dresden, 1886.*

они должны знать близко условія жизни лица, обращающагося къ нимъ за помощью, его семейное положеніе, всѣ источники его средствъ—для того, чтобы сопоставить его доходъ со средствами, необходимыми для поддержанія его жизни. Система тарифовъ можетъ быть проведена только при наличности достаточнаго числа попечителей. Въ этомъ случаѣ моментъ превращенія просителя въ лицо, подлежащее обязательному призрѣнію, совпадаетъ съ моментомъ оказанія ему попечителемъ соотвѣтствующей помощи. Но этотъ моментъ превращенія отдалается въ томъ случаѣ, если попечители приходится имѣть дѣло съ лицомъ, принадлежащимъ не къ осѣдлому населенію, условія жизни котораго ему прекрасно извѣстны, а къ тому странствующему рабочему люду, который не обладаетъ постояннымъ заработкомъ. Тогда попечители находятся въ затруднительномъ положеніи и рискуютъ оказать помощь лицу, не заслуживающему ея, или дать ее въ такомъ размѣрѣ, который превышаетъ тарифныя ставки. Чтобы избѣжать возможныхъ въ такихъ случаяхъ злоупотребленій и упущеній, новыя положенія о призрѣніи бѣдныхъ въ Берлинѣ и Гамбургѣ передаютъ рѣшеніе вопроса о признаки даннаго бѣдняка лицомъ, подлежащимъ обязательному призрѣнію, попечителямъ и стоящей надъ ними инстанціи—окружному собранію, а въ случаяхъ, гдѣ дѣло идетъ о выдачѣ пособій, превосходящихъ своимъ размѣромъ извѣстную сумму, ставятъ это превращеніе въ зависимость отъ согласія высшей инстанціи.

Однако, не одна только эльберфельдская система призрѣнія бѣдныхъ содѣйствовала распространенію и укрѣпленію взгляда на необходимость распространенія обязательнаго призрѣнія на трудоспособныхъ бѣдняковъ. Немалую роль сыграла въ этомъ отношеніи и практика созданнаго закономъ 1870 г. Высшаго Административнаго Суда по разрѣшенію споровъ въ области призрѣнія бѣдныхъ (Bundesamt für Heimathwesen)<sup>1)</sup>.

Этотъ Судъ является, по закону, послѣдней рѣшающей инстанціей въ тѣхъ спорахъ, которые возникаютъ между мѣстными союзами (Ortsarmenverbände), принадлежащими къ *различнымъ союзнымъ государствамъ*. Но въ то же время законъ 1870 г. не возбраняетъ законодательству отдѣльныхъ союзныхъ государствъ дѣлать Bundesamt für Heimathwesen послѣдней рѣшающей инстанціей и въ такихъ дѣлахъ, гдѣ споръ идетъ между союзами *одного и того-же государства*. Такимъ разрѣшеніемъ воспользовались 2 крупныя государства—Пруссія и Гессенъ и 13 мелкихъ государствъ (среди нихъ два вольные города—Любекъ и Бременъ).

<sup>1)</sup> О немъ подробно въ моей работѣ: «Право бѣднаго на призрѣніе». Томъ I, стр. 135—137, 642—643.

Поэтому, нѣтъ ничего удивительнаго, что Bundesamt играетъ роль высшаго судилища по дѣламъ призрѣнія бѣдныхъ въ значительной части Германіи, и его рѣшенія оказываютъ крупное вліяніе на формировку взглядовъ и отношеніе мѣстныхъ органовъ призрѣнія къ отдѣльнымъ категоріямъ нуждающихся, вообще, и трудоспособнымъ бѣднякамъ, въ частности.

Большинство спорныхъ дѣлъ, которыя приходится разбирать Bundesamt'у, относится къ пререканіямъ союзовъ между собой по поводу взаимныхъ денежныхъ расчетовъ. Союзъ, оказавшій помощь бѣдняку, требуетъ возмѣщенія издержекъ съ того союза, въ которомъ бѣднякъ имѣетъ мѣсто призрѣнія. Въ свою очередь, послѣдній союзъ дѣлаетъ возраженія противъ предъявленнаго требованія и доказываетъ, что бѣднякъ вовсе не приобрѣлъ мѣста призрѣнія въ его предѣлахъ, что помощь ему была оказана въ преувеличенномъ размѣрѣ, и потому союзъ согласенъ возмѣстить не всѣ, а лишь нормальныя издержки и т. п. Естественно, что Bundesamt, имѣя дѣло съ такимъ матеріаломъ, входитъ въ оцѣнку цѣлесообразности затратъ, производимыхъ на дѣло помощи бѣднымъ. И теперь, благодаря его практикѣ, мѣстные союзы заранее знаютъ, какіе расходы на призрѣніе находятъ одобреніе въ послѣдней инстанціи, какіе совершенно не признаются ею, а если и признаются, то не въ полномъ размѣрѣ. На этотъ пунктъ Bundesamt обращаетъ свое особое вниманіе, самостоятельно расслѣдуя какъ правомочія на полученіе пособія, такъ и размѣръ его. Его практика поощряетъ цѣлесообразную помощь и устраняетъ дорогія затраты за счетъ чужихъ союзовъ призрѣнія бѣдныхъ<sup>1)</sup>.

Таковыми-же точно стремленіями проникнута практика Bundesamt и въ тѣхъ случаяхъ, когда ему приходится касаться вопроса объ обязательномъ призрѣніи трудоспособныхъ бѣдняковъ. Въ своихъ рѣшеніяхъ онъ хочетъ сочетать гуманность съ поддержаніемъ въ трудоспособномъ бѣднякѣ стремленія къ самостоятельной трудовой жизни.

Изъ практики этого Суда видно, что онъ вполне отрѣшился отъ взгляда на трудоспособность какъ на фактъ, напередъ исключаящій помощь бѣдняку со стороны органовъ обязательнаго призрѣнія. Онъ также возстаетъ противъ прежней практики мѣстныхъ союзовъ (Ortsarmenverbände), которые признавали возможнымъ помогать лишь такому трудоспособному бѣдняку, у котораго есть извѣстное число дѣтей. Напротивъ, Bundesamt придерживается того взгляда, что наличность большого числа дѣтей у трудоспособныхъ родителей вовсе еще не предрѣшаетъ вопро-

<sup>1)</sup> См. мою работу: «Право бѣднаго на призрѣніе», стр. 187 сл.

са объ оказаніи имъ помощи со стороны органовъ обязательно призрѣнія <sup>1)</sup>.

Еще въ первые годы своего существованія (въ 1874—1875 гг.) <sup>2)</sup> Bundesamt'у пришлось выяснить отношеніе къ вопросу о призрѣніи трудоспособныхъ бѣдняковъ, и онъ, не колеблясь, призналъ, что и такіе бѣдняки, при извѣстныхъ обстоятельствахъ, подлежатъ обязательному призрѣнію. Такая точка зрѣнія этого Суда удержалась до настоящаго времени. Однако, отдавая дань соображеніямъ гуманности, Bundesamt въ то же время не могъ не сознавать, что обязательное призрѣніе трудоспособныхъ бѣдняковъ должно быть поставлено въ извѣстныя рамки, что должны быть выяснены тѣ обстоятельства или условія, при наличности которыхъ такіе бѣдные только и могутъ рассчитывать на помощь со стороны органовъ обязательнаго призрѣнія.

Если трудоспособный бѣднякъ отказывается отъ предложенной ему работы, то онъ, согласно практикѣ Bundesamt, не можетъ рассчитывать на помощь органовъ обязательнаго призрѣнія. При этомъ Судъ не признаетъ уважительной причиной отказа отъ работы то обстоятельство, что предлагаемая работа не соответствуетъ профессіи безработнаго или что она даже можетъ повредить его навыкамъ и умѣнію.

Наконецъ, Bundesamt не призналъ нуждающимся, подлежащимъ обязательному призрѣнію, и такого безработнаго, который не воспользовался имѣвшейся работой только изъ одного страха, что онъ, принявъ ее, попадетъ въ число штрейкбрехеровъ и тѣмъ самъ лишитъ себя куска хлѣба въ будущемъ <sup>3)</sup>. Выясняя въ этихъ словахъ свой взглядъ на отношеніе обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ къ *стачкѣ*, Bundesamt мотивировалъ его тѣмъ, что призрѣніе бѣдныхъ имѣетъ дѣло съ устраненіемъ *существующей* нужды, и что его задачѣ противорѣчитъ вмѣшательство въ то время, когда налицо нѣтъ нужды въ смыслѣ закона 1870 г., и когда оно имѣетъ цѣлью предупрежденіе обѣднѣнія въ будущемъ. Такимъ образомъ, Bundesamt развивалъ тотъ взглядъ, что обиліе работы въ данномъ районѣ, безразлично отъ того, вызвано-ли оно стачкой или требованіями промышленности и торговли, исключаетъ возможность признанія трудоспособнаго бѣдняка, находящагося въ этомъ районѣ, лицомъ, подлежащимъ обязательному призрѣнію. Этотъ взглядъ Bundesamt'a сталъ директивомъ для мѣстныхъ органовъ призрѣнія бѣдныхъ и ему суж-

<sup>1)</sup> Entscheidungen des Bundesamts für Heimathwesen, im amtlichen Auftrage bearbeitet und herausgegeben von Dr. Krech. Heft 35, S. 65. Berlin, 1903.

<sup>2)</sup> См. Entscheidungen, Heft 5, S. 42.

<sup>3)</sup> Рѣшеніе отъ 30 апрѣля 1898 г. (Entscheidungen, Heft 30, S. 38—40. Berlin, 1898, а также *Brunn*, ц. с., S. 330—331).

дено было сыграть видную роль въ 1904 году во время стачки на фабрику одного изъ прирейнскихъ городовъ Аахена<sup>1)</sup>).

Во всякомъ случаѣ, несомнѣннымъ представляется тотъ фактъ, что Высшій Административный Судъ и руководимые имъ органы призрѣнія бѣдныхъ стремятся быть въ сторонѣ отъ тѣхъ бурь и грозъ, которыя раздражаются между рабочими и работодателями на почвѣ несоблюденія условія рабочаго договора, сохраняютъ нейтралитетъ въ предѣлахъ возможнаго, хотя попадаютъ въ положеніе, которое вызываетъ незаслуженные упреки и нареканія въ отсутствіи у нихъ необходимаго безпристрастія.

Изъ предыдущаго очерка ясно видно, что въ Германіи, по закону, трудоспособные бѣдняки подлежатъ обязательному призрѣнію и въ этомъ отношеніи они сравнены съ другими категориями нуждающихся. Но фактически ихъ положеніе значительно хуже и тяжелѣе. Стѣсняя трудоспособныхъ бѣдняковъ въ полученіи отъ органовъ обязательнаго призрѣнія денежныхъ и натуральныхъ пособій или ночлега, Bundesamt, въ то же время, стремится поддержать въ нихъ любовь къ труду и энергію въ поискахъ работы и даже вмѣняетъ въ обязанность (моральную)<sup>2)</sup> органовъ призрѣнія оказаніе трудоспособнымъ бѣднякамъ помощи въ видѣ пріисканія или предоставленія имъ работы. Но трудность исполненія этихъ указаній Bundesamt'a парализуетъ благія намѣренія, и при такихъ условіяхъ трудоспособному бѣдняку трудно превратиться въ лицо, подлежащее обязательному призрѣнію.

Нѣтъ, однако, основанія жаловаться на то, что случаи такого превращенія встрѣчаются далеко не часто. Не надо забывать, что даже выдача кратковременнаго незначительнаго пособия можетъ лишить избирательнаго права честнаго, трудолюбиваго рабочаго, которому выпало на долю остаться нѣсколько дней безъ работы.

Немалую роль въ такомъ сдержанномъ отношеніи органовъ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ играетъ также и то обстоятельство, что въ настоящее время въ Германіи широко развивается социальна-политическая организація помощи безработнымъ. Въ городахъ устраиваются общественныя работы, по всей имперіи раскинута сеть рабочихъ колоній и продовольственныхъ станцій, крѣпнетъ и необычайно быстро развивается система общепользныхъ и общинныхъ конторъ по пріисканію работы. Если безработный воспользуется однимъ изъ перечисленныхъ мѣропріятій,

1) Streiks und Armenunterstützung, S. 118—121 въ Zeitschrift. für das Heimathwesen. 15 April, 1905, № 8 и «Streiks und öffentliche Armenpflege», S. 66—73 въ «Zeitschrift für das Armenwesen», März, 1905.

2) Entscheidungen. Heft 12, S. 46, Heft 14, S. 57, Heft 15, S. 54, Heft 19, S. 76, Heft 21, S. 83, Heft 25, S. 54, 58 и др.

то онъ можетъ, почти навѣрное, разсчитывать, что не лишится своего избирательнаго права и останется въ рядахъ тѣхъ рабочихъ, къ которымъ онъ принадлежалъ до наступленія бѣдности.

До самаго послѣдняго времени эта помощь безработнымъ была дѣломъ, преимущественно, частной инициативы, но крупный переворотъ въ этомъ дѣлѣ былъ произведенъ прусскимъ закономъ 29 июня 1907 года о трудовыхъ пунктахъ для странствующихъ бѣдняковъ (*Wanderarbeitstättengesetz*)<sup>1)</sup>, который, въ сущности, поставилъ на болѣе широкихъ началахъ и обезпечилъ существованіе прежней системы питательныхъ станцій (*Naturalverpflegungsstationen*) и трудовыхъ пунктовъ (*Wanderarbeitsstätte*), устроенныхъ на средства частной благотворительности.

Такая реформа, осуществленная въ самомъ крупномъ государствѣ Германіи, несомнѣнно, принесетъ огромную пользу странствующимъ бѣднякамъ и поставитъ разрѣшеніе вопроса о помощи имъ на правильную почву. Но нужно замѣтить, что такая помощь странствующимъ бѣднякамъ (*Wanderarmen*) не носитъ характера обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ и скорѣе входитъ въ область социальной политики. Изъ исторіи обсужденія этого закона видно, что онъ предварительно разсматривался въ специальной комиссіи, которая на первый планъ выдвинула требованіе объ обязанности государства принимать участіе въ расходахъ по содержанію трудовыхъ пунктовъ. Тогда-же представитель правительства возражалъ противъ этой обязанности, указывая, что законопроектъ регламентируетъ отрасль призрѣнія бѣдныхъ, и потому расходы на нее должны нести общинные союзы, а не государство. Но эта точка зрѣнія не нашла сочувствія въ комиссіи, которая рѣшительно отказалась признать помощь въ трудовыхъ пунктахъ мѣрой призрѣнія бѣдныхъ<sup>2)</sup>. И эта точка зрѣнія сохранилась въ самомъ законѣ и, несомнѣнно, знаменуетъ крутой поворотъ отъ тѣхъ идей и взглядовъ, которые были положены въ основаніе законодательныхъ работъ по призрѣнію бѣдныхъ, предпринятыхъ въ Германіи въ 80-хъ годахъ прошлаго столѣтія.

Та-же точка зрѣнія проводится большинствомъ германскихъ городовъ по отношенію къ тѣмъ трудоспособнымъ бѣднякамъ, которые принимаются на *городскія общественныя работы* (*Not-*

<sup>1)</sup> Die Wanderarmen und das Wanderarbeitstättengesetz vom 29 Juni 1907, S. 1—6 (*Zeitschr. f. d. Heimathwesen*, № 1—1 Januar 1908) и S. 17—23 (*Z. f. Heim.* № 2—15 Januar 1908). Ср. дебаты въ прусской палатѣ депутатовъ и господъ въ «*Wanderer*», № 5, 6 и 7 -1907 (S. 157—178, 196—216), ст. *Schmedding* — Die gesetzliche Regelung der Fürsorge für Wanderarmen, S. 225—239 (*Zeits. f. Armenw.*—August 1907).

<sup>2)</sup> *Zeitschrift für das Heimathwesen*, 15. Januar, 1908, S. 22.

standsarbeiten). На такихъ работахъ безработному иногда удается сохранить свое избирательное право и такимъ образомъ избавиться отъ превращенія въ лицо, подлежащее обязательному призрѣнiю (hilfsbedürftig въ смыслѣ закона 1870 г.). Но это было возможно лишь въ сравнительно рѣдкихъ случаяхъ, когда городскія управленія проводили строгое различіе между общественными работами и мѣропріятіями призрѣнiя безработныхъ. Обыкновенно-же такого рѣзкаго различія не проводилось, что особенно замѣтно по нѣкоторымъ чертамъ организациі общественныхъ работъ въ отдѣльныхъ городахъ, которыя указывали на болѣе или менѣе близкое родство ихъ съ призрѣніемъ бѣдныхъ. Для этого достаточно напомнить о понятіи мѣста призрѣнiя, всецѣло относящемся къ сферѣ призрѣнiя бѣдныхъ: оно довольно часто встрѣчается среди условій приѣма на общественныя работы. Далѣе, нужно отмѣтить, что задачи, вытекающія изъ организациі общественныхъ работъ—приѣмъ безработныхъ, провѣрка, просьба, отправка безработныхъ въ соответствующія мѣста работы и т. п.,—нерѣдко, всецѣло и или въ большей своей части, возлагались на органы призрѣнiя бѣдныхъ. Съ другой стороны, встрѣчаются, конечно, и такія черты, которыя, какъ, напримѣръ, условіе «достойнства» просителя, мало вяжутся съ сущностью призрѣнiя бѣдныхъ.

Изъ приведенной характеристики отношенія германскаго правительства, судебно-административной практики и городскихъ управленій къ трудоспособному бѣдняку, ясно видно, что оно прошло извѣстныя стадіи, подверглось извѣстной эволюціи. Крайне сдержанное, уклончивое и отрицательное отношеніе къ безработному смѣнилось желаніемъ государства помочь безработному, но при извѣстныхъ условіяхъ и съ лишеніемъ избирательнаго права: это—стадія превращенія безработнаго въ лицо, подлежащее обязательному призрѣнiю. Затѣмъ, наступаетъ новая стадія, когда безработный превращается въ лицо, находящееся на попеченіи соціально-политической организациі: онъ не утрачиваетъ избирательнаго права, помощь не носитъ унижительнаго для него характера и онъ разсматривается государствомъ и обществомъ (въ лицѣ городскихъ управленій) какъ жертва не собственнаго легкомыслія или порочности, а сложившейся экономической структуры современнаго общества и тѣхъ ненормальныхъ явленій хозяйственной жизни народа, которыя, какъ кризисы, выбрасываютъ честнаго, трудолюбиваго работника на улицу и заставляютъ его пополнять ряды резервной «промышленной» арміи. Первая стадія отрицательнаго отношенія законодателя и органовъ управленія къ безработному захватываетъ періодъ, который включаетъ и 1870 г., когда были изданы Имперскій законъ о мѣстѣ призрѣнiя,

а въ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ законы о приведеніи этого основного закона въ дѣйствіе (Ausführungsgesetze)<sup>1)</sup>. Въ этотъ именно періодъ господствовала въ экономической наукѣ либеральная доктрина, которая считала, что существующій экономическій строй обезпечиваетъ возможность каждому трудоспособному человѣку имѣть работу и жить на заработокъ отъ нея. Эта доктрина имѣла въ то время извѣстный *raison d'être*, такъ какъ тогда Германія достигла расцвѣта своей экономической жизни и индустриализація ея еще только начинала развиваться: населеніе было сравнительно осѣдло и не было того бѣгства изъ деревни въ городъ, которое наблюдается въ настоящее время. Второй періодъ болѣе снисходительнаго отношенія къ трудоспособному бѣдняку начинается съ момента обостренія явленій экономической жизни Германіи—кризисовъ и обезлюденія деревни. Третій періодъ, когда помощь трудоспособному бѣдняку обезпечивается не только организаціей обязательнаго призрѣнія, но и мѣрами соціально-политическаго характера, падаетъ на наше время.

### Англія.

Въ отличіе отъ Германіи, Англія уже давно—съ 1601 г.—обладаетъ законодательствомъ объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ, которое распространяется также и на трудоспособныхъ бѣдняковъ. Именно, съ этого года за англійскимъ подданнымъ, впавшимъ въ нужду и способнымъ къ работѣ, было закрѣплено право обращаться за помощью къ органамъ публичнаго призрѣнія и получать ее, главнымъ образомъ, за работу. Но это право дается бѣдняку не даромъ, и осуществленіе его вызываетъ для нуждающагося довольно тягостныя послѣдствія, которыя существенно измѣняютъ его положеніе какъ полноправнаго самостоятельнаго гражданина: онъ лишается избирательнаго права и вынужденъ получать помощь при условіяхъ, стѣсняющихъ его свободу. Эти стѣсненія то усиливались, то ослабѣвали подъ вліяніемъ извѣстныхъ теченій въ англійскомъ обществѣ и законодательствѣ, то враждебныхъ обязательному призрѣнію трудоспособныхъ бѣдняковъ, то, напротивъ, сочувствующихъ ему. Современное положеніе трудоспособнаго бѣдняка, урегулированное закономъ 1834 г., въ сущности, является копіей, хотя и не точной, положенія его по закону 1715 года. Постановленія-же послѣдняго закона, а въ частности и основное его положеніе, что ни одинъ бѣднякъ, отказавшійся отъ поступленія въ рабочій домъ, не имѣетъ права на какую-либо другую помощь, сложились подъ вліяніемъ манчестерской школы, какъ извѣстно, не отличавшейся гуманностью.

1) *Bühl und Flemming*. Die Rechtsprechung des Bundesamts für Heimathwesen, S. 25 (Schriften des Deutschen Vereins f. Arm. u. Wohlth. LXXXIII Heft 1905).

Такимъ образомъ, поступленіе въ рабочій домъ являлось *conditio sine qua non* для оказанія трудоспособному бѣдняку помощи органами обязательнаго призрѣнія. Но болѣе гуманное социальное направленіе, развившееся во второй половинѣ XVIII столѣтія, вызвало отмѣну этого постановленія. По Gilbert's Act 1762 г. призрѣніе бѣдняковъ въ рабочихъ домахъ (въ то время, въ сущности, ничѣмъ не отличавшихся отъ тюремъ) подверглось значительнымъ ограниченіямъ, и, вмѣсто призрѣнія, въ учрежденіи (*indoor relief*) обычной формой стала помощь на дому—*outdoor relief*, т. е. помощь бѣдняку на государственныя или частныя средства, но безъ ограниченія его личной свободы передвиженія. Такимъ образомъ, въ это время трудоспособный бѣднякъ превращался въ лицо, подлежащее обязательному призрѣнію, двоякимъ способомъ—путемъ поступленія въ рабочій домъ и полученія помощи на дому, при чемъ по внѣшнимъ своимъ проявленіямъ, по отсутствію режима, рѣзко ограничивающаго свободу бѣдняка, положеніе послѣдняго почти ничѣмъ не отличалось отъ положенія обыкновеннаго самостоятельнаго гражданина. Это сходство еще болѣе усиливалось благодаря тому, что была введена такъ называемая *allowance-system*, представлявшая собой своеобразную пробу схематизирующей политики могущественнаго въ концѣ XVIII столѣтія меркантилизма.

Эта система, въ сущности, сводилась къ періодическому установленію скалы минимальной заработной платы, сообразующейся съ высотой цѣнъ на хлѣбъ и величиной семьи, и обезпеченію каждому рабочему, который не могъ, очевидно, имѣть заработка, достигающаго минимума платы, вознагражденія, соответствующаго разницѣ между минимумомъ платы и фактической платой. Естественнымъ послѣдствіемъ такой мѣры меркантилистической филантропіи было переобремененіе общинъ расходами на призрѣніе бѣдныхъ и чрезвычайное развитіе бродяжества, принявшее угрожающій для государства характеръ, особенно, когда, подъ влияніемъ перехода къ свободѣ торговли, сталъ замѣчаться упадокъ въ сельскомъ хозяйствѣ и среди сельскихъ рабочихъ начала развиваться безработица. Тогда-то и была объявлена война оказанію помощи на дому (*outdoor relief*), и законъ 1834 г. провозгласилъ, что единственнымъ способомъ для полученія помощи отъ органовъ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ является поступленіе бѣдняка въ рабочій домъ. По мысли законодателя, пребываніе въ этомъ учрежденіи налагаетъ рѣзкій отпечатокъ на положеніе нуждающагося, которое должно быть хуже положенія самостоятельнаго гражданина: эта рѣзкая грань должна была проводиться при помощи строгой дисциплины и суроваго трудового режима, которые внушали-бы страхъ тѣмъ, кто пожелалъ-бы поступить въ рабочій домъ, и дѣлали положеніе паупера менѣе привлека-

тельнымъ, чѣмъ положеніе самаго малообезпеченнаго, но независимаго рабочаго. Такова первая характерная черта положенія англійскаго паупера, которую можно назвать «principle of less eligibility»<sup>1)</sup>. Второй характерной чертой является признаніе законодателямъ нужды (*indigence*) единственнымъ основаніемъ для оказанія пауперу помощи органами обязательнаго призрѣнія. Законодатель проводитъ тотъ взглядъ, что обязательное призрѣніе бѣдныхъ должно приходиться на помощь нуждающемуся лишь тогда, когда онъ истощилъ всю свою энергію для завоеванія себѣ положенія самостоятельнаго работника, когда имъ исчерпана поддержка со стороны его родныхъ, знакомыхъ, друзей, учреждений. Для государства важно одно, чтобы человѣкъ не умеръ съ голоду, и оно вовсе не имѣетъ въ виду помогать нуждающемуся человѣку своевременно еще тогда, когда онъ не израсходовалъ всѣхъ своихъ ресурсовъ. Сохраненіе жизни совершенно обнищавшему человѣку, а не поддержка нуждающагося въ то время, когда онъ дѣлаетъ попытки удержаться отъ полного обнищанія,— таковъ второй принципъ дѣйствующаго англійскаго законодательства объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ. Наконецъ, есть еще третья черта, характеризующая положеніе англійскаго паупера, это—*индифферентное отношеніе законодателя къ необходимости строгаго различія между разнообразными случаями нужды и къ оказанію бѣдняку помощи, соответствующей особенностямъ каждаго даннаго случая (non discrimination)*. Такой индифферентизмъ обнаружился съ первыхъ-же шаговъ главнаго административнаго учрежденія (Commissioners), которому суждено было проводить въ жизнь законъ 1834 года. Commissioners исходили изъ того положенія, что мѣстные органы призрѣнія бѣдныхъ, созданные закономъ 1834 г., лишены возможности давать правильную оцѣнку степени напряженности нужды и свойствъ ея у различныхъ категорій просителей, и на почвѣ этого предвзятаго взгляда создалось индифферентное отношеніе какъ къ выясненію причинъ, побудившихъ просителя обратиться за помощью къ органамъ обязательнаго призрѣнія, такъ и къ оказанію помощи въ такой формѣ, которая-бы наиболѣе соответствовала особенностямъ даннаго случая. Результатомъ такого индифферентизма является классификація различныхъ категорій нуждающихся *ex post facto*, т. е. послѣ того, какъ нуждающіеся уже приняты на попеченіе организациі обязательнаго призрѣнія. Въ самомъ дѣлѣ, въ настоящее время поступленіе въ рабочій домъ является главнымъ способомъ превращенія нуждающагося въ лицо, подлежащее обязательному призрѣнію. Первое время пребыванія нуждающагося въ этомъ учрежденіи играетъ роль какъ-бы періода его испытанія, когда

<sup>1)</sup> *Hamilton. The principles of the Poor Law: a Contrast between 1834 and 1909, p. 23—46 (Charity Organisation Review, July 1909).*

администрація рабочаго дома изучаетъ физическое и интеллектуальное развитіе бѣдняковъ, чтобы уже потомъ распределить ихъ по извѣстнымъ отдѣленіямъ учрежденія и оказывать помощь, наиболѣе подходящую въ данномъ случаѣ. Но едва-ли нужно доказывать несостоятельность такой классификаціи *ex post facto*, т.-е. послѣ того, какъ разнообразныя категоріи нуждающихся уже слились въ сплошную массу, въ которой гораздо труднѣе разобраться и провести правильную классификацію, чѣмъ до смѣшенія нуждающихся, до поступленія ихъ въ рабочій домъ.

Нельзя, однако, упускать изъ виду то обстоятельство, что эти три черты, характеризующія положеніе англійскаго паупера вообще и трудоспособнаго бѣдняка въ частности, подверглись за время, истекшее съ момента изданія закона 1834 г.—слишкомъ 70 лѣтъ, немалымъ измѣненіямъ. Послѣднія вносились и практикой административныхъ органовъ, которымъ было поручено проведеніе въ жизнь нормъ закона, и даже самимъ законодателемъ. И администрація, и законодатель были вынуждены измѣнить свое отношеніе къ пауперамъ подъ влияніемъ тѣхъ крупныхъ перемѣнъ, которыя произошли въ политической и экономической структурѣ страны, въ теченіяхъ ея научной и общественной мысли.

Такія перемѣны въ жизни Англій отразились, прежде всего, на принципѣ «less eligibility»: отсутствіе правильной классификаціи нуждающихся доказало на опытѣ, что рабочіе дома явились приманкой для тѣхъ нуждающихся, которымъ былъ-бы нуженъ не легкій режимъ учрежденія, а суровая дисциплина и тяжелый трудъ, и превратились въ пугало для тѣхъ бѣдняковъ, которые имѣютъ наибольшее право на помощь со стороны общества и государства. Такое явное несоотвѣтствіе самаго основанія системы обязательнаго призрѣнія рабочаго дома тѣмъ задачамъ, которыя были поставлены при его учрежденіи, поколебало, въ концѣ концовъ, индифферентное отношеніе властей къ принципу разбора нуждающихся. Наконецъ, не остался безъ измѣненія и третій принципъ—оказаніе помощи лишь тѣмъ нуждающимся, у которыхъ совершенно нѣтъ средствъ къ существованію.

Всѣ эти измѣненія существенно повліяли и на положеніе трудоспособнаго бѣдняка. Прежде всего, практика и самъ законодатель (въ «Friendly Societies Act» и законѣ о пенсіяхъ престарѣлымъ) отказались считать наличность незначительныхъ средствъ къ существованію у трудоспособнаго бѣднаго препятствіемъ для оказанія ему помощи со стороны органовъ обязательнаго призрѣнія. Затѣмъ, измѣнился и принципъ «less eligibility» въ томъ отношеніи, что на практикѣ, за немногими исключеніями, рабочій домъ утратилъ свой устрашающій характеръ, а высшіе административные органы допустили помощь на дому и для трудоспособныхъ бѣдняковъ, и при томъ въ довольно широкихъ размѣ-

рахъ: благодаря этой практикѣ, положеніе трудоспособнаго бѣдняка стало походить на положеніе англійскаго гражданина, не нуждающагося въ чужой помощи, хотя (кромѣ немногихъ случаевъ) и лишеннаго политическихъ правъ. Наконецъ, и законодатель, и практика обратили вниманіе на необходимость установленія правильной классификаціи трудоспособныхъ бѣдняковъ, которая въ настоящее время сводится къ раздѣленію ихъ на три группы, смотря по тому, подлежатъ-ли они воздѣйствію: 1) полицейскихъ и карательныхъ мѣръ, 2) социальна-политическихъ и 3) обязательнаго призрѣнія. Такая классификація, впрочемъ, не проведена еще вполне ни въ практикѣ, ни самимъ законодателемъ. Для урегулированія положенія трудоспособнаго бѣдняка, какъ объекта полицейскихъ и карательныхъ мѣръ, ощущается нужда въ изданіи реформированнаго закона о бродяжествѣ, и при томъ въ духѣ уже вышедшаго доклада особой комиссіи, (Vagrancy Committee) <sup>1)</sup>. Затѣмъ, попытки законодателя примѣнять къ трудоспособнымъ бѣднякамъ мѣры социальна-политическаго характера появились въ сравнительно недавнее время: такія мѣры ставятъ нуждающагося въ иное положеніе, чѣмъ то, въ которое онъ попадаетъ при полученіи помощи отъ органовъ обязательнаго призрѣнія, а именно—онъ сохраняетъ свои политическія права, и расходы на эти мѣропріятія покрываются не изъ налога въ пользу бѣдныхъ, а изъ добровольныхъ пожертвованій и спеціальныхъ ассигнованій городовъ и государства; кромѣ того, попеченіе о такихъ неимущихъ передано не органамъ призрѣнія бѣдныхъ, а особымъ учрежденіямъ. Что касается внѣшней формы этихъ социальна-политическихъ мѣропріятій, то ими въ Англійі являются муниципальныя общественныя работы (Municipal Relief Works) или помощь на основаніи закона 1905 года (Unemployed Workmen Act). Но эти мѣры, въ виду обнаружившихся при ихъ примѣненіи крупныхъ недостатковъ и слишкомъ скромныхъ рамокъ, въ которыя онѣ до сихъ поръ были поставлены, вызвали недовольство среди рабочаго класса Англійі. Одна изъ англійскихъ парламентскихъ партій—независимая рабочая партія (Independent Labour Party) попыталась придать организаціи помощи безработнымъ болѣе грандіозный видъ и въ 1907 г. внесла въ парламентъ билль о безработныхъ, который устанавливалъ право на трудъ <sup>2)</sup>.

Наконецъ, остается категория трудоспособныхъ бѣдняковъ,

---

<sup>1)</sup> Эта комиссія была назначена Лонгомъ (Long), министромъ мѣстнаго управленія (President of the Local Government Board), въ іюль 1904 г. Труды этой комиссіи (официальное ея названіе—Departmental Committee on Vagrancy), вышли въ февралѣ 1906 года (ср. *Report* (бол.), р. 567—579).

<sup>2)</sup> *Llewellyn Davies*, *Legislative Socialism*, р. 40 (Charity Organisation Review, January 1908).

получающихъ помощь отъ органовъ обязательнаго призрѣнія. Положеніе ихъ также успѣло нѣсколько измѣниться послѣ изданія закона 1834 года, и изученію этого положенія посвящено все послѣдующее изложеніе.

Законъ и практика различаютъ среди трудоспособныхъ бѣдняковъ, какъ вообще среди другихъ нуждающихся, двѣ крупныя группы, а именно: случайныхъ бѣдняковъ (*casual poor*) и обыкновенныхъ бѣдняковъ (*ordinary pauperism*). Въ то время, какъ первые получаютъ призрѣніе въ особыхъ отдѣленіяхъ рабочихъ домовъ (*casual wards*), гдѣ проводится особенно строгій режимъ, суровая дисциплина и больше ограничена свобода бѣдняка,— обыкновенные трудоспособные бѣдные пользуются призрѣніемъ на нѣсколько иныхъ основаніяхъ <sup>1)</sup>. Только эта категорія бѣдныхъ и является предметомъ дальнѣйшаго разсмотрѣнія.

Первымъ вопросомъ, который невольно напрашивается при изученіи обязательнаго призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ въ Англіи, является основной вопросъ объ опредѣленіи понятія «трудоспособнаго бѣдняка», подлежащаго обязательному призрѣнію. Отвѣта на этотъ вопросъ нельзя найти въ законѣ 1834 г. Правда, во многихъ мѣстахъ этого акта говорится объ «*able-bodied persons*», но кого именно законъ разумѣетъ подъ этими трудоспособными лицами—остается необъяснимою загадкой. Не давая разъясненія этого термина въ самомъ законѣ, законодатель передалъ его интерпретацію высшему органу, на котораго возлагалось проведеніе въ жизнь нормъ закона, т. е. сначала *Commissioners*, затѣмъ *Poor Law Board* и, наконецъ, министерству мѣстнаго управленія (*Local Government Board*).

Къ сожалѣнію, ни одинъ изъ этихъ высшихъ административныхъ органовъ по призрѣнію бѣдныхъ не обратилъ должнаго вниманія на этотъ вопросъ, который только поверхностному наблюдателю можетъ казаться слишкомъ мелкимъ и незначительнымъ, но, на самомъ дѣлѣ, на практикѣ вызвалъ много серьезныхъ недоразумѣній, главнымъ образомъ въ официальной статистикѣ. Дѣло въ томъ, что въ публикуемыхъ ежегодно министерствомъ мѣстнаго управленія отчетахъ о числѣ призрѣваемыхъ лицъ сообщается число трудоспособныхъ (*able-bodied*) бѣдняковъ, получавшихъ помощь на основаніи закона: такихъ бѣдняковъ, на примѣръ, на 1 января 1908 года насчитывалось 120.062 человекъ <sup>2)</sup>. Но среди этихъ «*able-bodied persons*» встрѣчаются самыя

<sup>1)</sup> Подъ случайнымъ бѣднякомъ англійскій законъ разумѣетъ такого нуждающагося, который хотя и не живетъ въ данномъ приходѣ и не имѣетъ въ немъ мѣста призрѣнія, но, случайно находясь въ немъ, былъ вынужденъ, въ виду постигшаго его несчастья, обратиться къ приходскимъ властямъ за помощью.

<sup>2)</sup> Report (бол.), р. 210—211, Report (мен.), р. 1038 (note 2).

разнообразныя группы бѣдняковъ обоого пола, находящихся на различныхъ ступеняхъ интеллектуальнаго и физическаго развитія. Подъ видомъ трудоспособныхъ здѣсь фигурируютъ хромыя, увѣчныя, слѣпыя, люди, страдающіе хроническими и острыми болѣзнями, даже мужчины, лишеныя рукъ и ногъ; нельзя только встрѣтить умалишенныхъ, хотя-бы трудоспособныхъ, которые призрѣваются на основаніи спеціальнаго акта, и бродягъ (vagrants), для которыхъ предназначаются casual wards. Такое разнообразіе въ составѣ «able-bodied» объясняется тѣмъ, что министерство мѣстнаго управленія до сихъ поръ упорно уклоняется отъ общаго опредѣленія этого термина, которое-бы могло служить для мѣстныхъ органовъ руководящимъ началомъ при распредѣленіи пауперовъ на «able-bodied» и «non able-bodied». Правда, въ изданныхъ министерствомъ распоряженіяхъ (Orders) встрѣчаются попытки дать такія опредѣленія, но, во-первыхъ, они имѣютъ сравнительно ограниченное примѣненіе, такъ какъ Orders издаются только для отдѣльныхъ союзовъ (unions), а во-вторыхъ, они оказываются далеко негоднѣнными въ распоряженіяхъ, регулирующихъ помощь на дому и помощь въ рабочемъ домѣ. Слѣдовательно, можетъ случиться такъ, что одно и то же лицо можетъ классифицироваться какъ трудоспособный бѣднякъ, если онъ попадаетъ въ рабочій домъ, и какъ нетрудоспособный, если помощь оказывается ему на дому.

Мало того, не одинъ только способъ оказанія помощи нуждающемуся влияетъ на квалификацію его трудоспособнымъ бѣднякомъ, но еще и то мѣсто, гдѣ онъ былъ вынужденъ обратиться за помощью къ органамъ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. Такъ, въ статистическихъ отчетахъ тѣхъ мѣстностей Англии, гдѣ дѣйствуютъ распоряженія, регулиющія помощь на дому, въ классъ «able-bodied» включается глава семьи, просящій о помощи, независимо отъ его возраста или болѣзненнаго состоянія: основаніемъ къ такому зачисленію является предположеніе, что такой глава семьи способенъ зарабатывать средства къ жизни своимъ трудомъ не только себѣ, но и всѣмъ близкимъ ему людямъ, моложе 16 лѣтъ, обоого пола и всякаго положенія. На этомъ основаніи меньшинство комиссіи 1905 года даже строитъ свое предположеніе, что большую часть трудоспособныхъ пауперовъ, получающихъ помощь на дому, составляютъ женщины, которыя добываютъ пропитаніе дѣтямъ или больнымъ.

Если такая пестрота въ составѣ трудоспособныхъ бѣдняковъ замѣчается и въ настоящее время, то вполне понятно, что и прежняя статистика трудоспособныхъ пауперовъ, которая велась послѣ изданія закона 1834 года, внушаетъ сильнѣйшія подозрѣнія, особенно, когда извѣстно, что въ число трудоспособныхъ

включались дѣти и грудные младенцы. Еще съ большимъ скептицизмомъ приходится относиться и къ тѣмъ выводамъ, которые дѣлались, на основаніи такой сомнительной статистики, о степени напряженности безработицы во всей Англійи или извѣстной ея части.

Перечисленные выше неудобства, связанныя съ отсутствіемъ въ законѣ опредѣленія «able-bodied pauper», а въ особенности неправильности въ статистикѣ трудоспособныхъ пауперовъ, побудили большинство комиссіи 1905 г. выставить пожеланіе, чтобы лица, подлежащія обязательному призрѣнію, классифицировались не какъ трудоспособные (able-bodied) и нетрудоспособные (non able-bodied), а какъ способные къ работѣ (able to work) и неспособные къ ней (non able to work) <sup>1)</sup>.

Послѣ этихъ предварительныхъ замѣчаній обращаюсь къ разсмотрѣнію тѣхъ *двухъ способовъ*, при посредствѣ которыхъ нуждающійся англичанинъ, обратившійся за помощью къ органамъ публичной власти, превращается въ лицо, подлежащее обязательному призрѣнію. Такихъ способовъ законъ знаетъ два — помощь въ благотворительномъ учрежденіи (*indoor relief*) и помощь на дому, внѣ учрежденія (*outdoor relief*). Разница между этими двумя способами призрѣнія заключается въ томъ, что при оказаніи помощи бѣдняку въ учрежденіи — рабочемъ домѣ, больницѣ или школѣ, отвѣтственность за жизнь лицъ, подлежащихъ обязательному призрѣнію, всецѣло падаетъ на попечителей о бѣдныхъ. Во второмъ-же случаѣ въ такъ назыв. «out-relief cases» попечители, обыкновенно, считаютъ свою задачу выполненной и слагаютъ съ себя отвѣтственность съ момента выдачи небольшого пособія, при чемъ они нисколько не интересуются тѣмъ, подходитъ-ли эта помощь для даннаго случая нужды, вполнѣ-ли правильно тратится это пособіе, живутъ-ли такія лица удовлетворительно и пр. Въ этомъ случаѣ положеніе паупера ничѣмъ не отличается отъ нормальнаго положенія обыкновеннаго ненуждающагося гражданина. До 1834 года такое тождество наблюдалось даже у такихъ лицъ, которыя попадали въ нѣкоторые рабочіе дома, гдѣ не было ни надзора, ни контроля. Но въ настоящее время, подъ постояннымъ давленіемъ центрального органа, попечители о бѣдныхъ уже провели рѣзкую грань между положеніемъ кліента рабочаго дома и лицъ, призрѣваемыхъ на дому; они входятъ въ мельчайшія подробности относительно одежды, пищи и образа жизни лицъ первой категоріи.

Какъ я уже говорилъ раньше, королевская комиссія 1832 г. устанавливала, въ видѣ общаго правила, оказаніе помощи въ рабочемъ домѣ. При этомъ она имѣла въ виду, главнымъ обра-

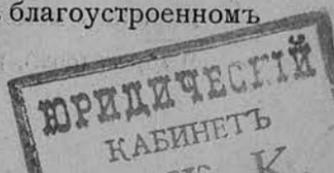
<sup>1)</sup> Report (бол.), p. 218.

зомъ, трудоспособныхъ бѣдняковъ, которые должны были непременно поступать въ рабочій домъ, на полное содержаніе, и исполнять работу, но на условіяхъ менѣе благопріятныхъ, чѣмъ тѣ, которыя существовали для работы независимыхъ рабочихъ. Мысль о такой постановкѣ помощи трудоспособнымъ бѣднякамъ была внушена комиссіи примѣромъ дружескихъ обществъ (Friendly Societies), въ которыя организовался въ то время рабочій классъ.

По мысли Commissioners, которымъ пришлось проводить въ жизнь нормы закона 1834 г., въ рабочій домъ должны были поступать только одни трудоспособные бѣдняки. Но, въ дѣйствительности, составъ кліентовъ современныхъ рабочихъ домовъ представляетъ нѣчто совсѣмъ другое и въ описаніи ихъ—констатированіи крупныхъ недостатковъ этихъ учреждений доклады большинства и меньшинства комиссіи 1905 г. вполне сходятся, хотя послѣднее произноситъ болѣе суровый приговоръ надъ ними и требуетъ ихъ уничтоженія, тогда какъ большинство стоитъ за ихъ сохраненіе, хотя и въ реформированномъ видѣ.

Докладъ большинства комиссіи различаетъ сельскіе, городскіе и лондонскіе рабочіе дома и указываетъ, что каждая изъ трехъ группъ имѣетъ свои особенности и характерныя черты<sup>1)</sup>. Сельскіе рабочіе дома отличаются несложностью, упрощенностью управленія, потому что въ нихъ почти совсѣмъ нѣтъ трудоспособныхъ бѣдняковъ. Wethered, инспекторъ для юго-западныхъ графствъ Англіи, опредѣлилъ, что въ теченіе недѣли, кончая 11 декабря 1905 г., въ рабочихъ домахъ этихъ графствъ перебывало 6.079 чел. и изъ нихъ только 216 чел. оказались трудоспособными, т.-е. моложе 60 лѣтъ, физически и умственно способными добывать себѣ средства къ жизни трудомъ своихъ рукъ; при этомъ болѣе половины такихъ трудоспособныхъ бѣдняковъ пришлось на городскіе рабочіе дома; въ сельскихъ-же домахъ они попадались въ видѣ исключенія. Такимъ образомъ, сельскіе рабочіе дома являются скорѣе богадѣльнями для престарѣлыхъ и немощныхъ и пріютами для дѣтей, чѣмъ учреждениями для оказанія помощи трудоспособнымъ бѣднякамъ. Нѣкоторые изъ этихъ рабочихъ домовъ, особенно во внутреннихъ графствахъ Англіи, помѣщаются въ живописныхъ старыхъ зданіяхъ, при которыхъ разбитъ благоустроенный садъ и имѣется 10—20 акровъ земли, воздѣлываемыхъ бѣдняками для полученія овощей, идущихъ на нужды рабочаго дома. Старыя зданія, въ которыхъ комнатъ вообще много, хотя онѣ и невелики по размѣрамъ, представляютъ большое удобство въ томъ отношеніи, что въ нихъ легче проводить классификацію кліентовъ по возрасту, ихъ физическимъ недостаткамъ и пр. Такъ, на примѣръ, въ одномъ благоустроенномъ

<sup>1)</sup> Report (бол.), p. 132.



рабочемъ домѣ завѣдующій умудрился помѣстить въ одну комнату глухихъ и тѣхъ, кто храпитъ во снѣ; въ такихъ домахъ дѣти заботливо отдѣляются отъ взрослыхъ. Конечно, не всѣ сельскіе рабочіе дома таковы: зданія нѣкоторыхъ изъ нихъ уже не соотвѣтствуютъ своему настоящему назначенію, такъ какъ первоначально были рассчитаны на значительное число трудоспособныхъ бѣдняковъ, и потому представляютъ скорѣе фабрики, чѣмъ жилые дома. Въ маленькихъ городахъ рабочіе дома мало разнятся отъ сельскихъ, развѣ только тѣмъ, что управление ими оканчивается болѣе сложнымъ и совершеннымъ. Зато въ крупныхъ провинціальныхъ городахъ организація рабочихъ домовъ отличается большимъ разнообразіемъ. Причиной этого является то, что населеніе такихъ домовъ многочисленнѣе и носитъ болѣе смѣшанный характеръ, что, несомнѣнно, обуславливается составомъ самого городского населенія. Если городъ довольно значителенъ, а рабочій домъ построенъ давно, то комнаты его обыкновенно переполнены народомъ, и тогда завѣдующему приходится прибѣгать къ строгости и проявлять большую ловкость въ умѣннн ладить съ такимъ разношерстнымъ людомъ. Но если завѣдующій не обладаетъ этими качествами, то получается картина полной праздности трудоспособныхъ бѣдняковъ и тяжелаго положенія стариковъ, страдающихъ отъ общей атмосферы репрессіи и апатіи. При такихъ условіяхъ о классификаціи призрѣваемыхъ не можетъ быть и рѣчи. Конечно, есть и исключенія: можно встрѣтить такіе рабочіе дома, гдѣ введена строгая дисциплина и гдѣ трудоспособные бѣдняки дѣйствительно принуждаются отрабатывать свое содержаніе. Но такихъ учреждений очень немного. Такую дисциплину и суровый трудовой режимъ рѣдко можно встрѣтить и въ лондонскихъ рабочихъ домахъ, которые носятъ своеобразный характеръ учреждений, устроенныхъ съ большимъ комфортомъ и предоставляющихъ своимъ обитателямъ большую свободу. Такая тенденція особенно была замѣтна по отношенію къ престарѣлымъ, но затѣмъ она была перенесена и на другіе разряды нуждающихся, въ томъ числѣ и на трудоспособныхъ бѣдняковъ. Между тѣмъ, въ лондонскихъ рабочихъ домахъ появился особый классъ деморализованнаго люда, для котораго этотъ мягкій режимъ оказался настолько привлекательнымъ, что они стали смотрѣть на рабочій домъ, какъ на своего рода клубъ, гдѣ встрѣчаются, конечно, извѣстныя неудобства, но гдѣ можно весело провести время. Такое именно впечатлѣніе вынесла группа членовъ комиссіи 1905 года, посѣтившая одинъ изъ лондонскихъ рабочихъ домовъ <sup>1)</sup>.

Докладъ меньшинства комиссіи 1905 г. относится къ совре-

<sup>1)</sup> Report (бол.), р. 133.

меннымъ рабочимъ домамъ еще болѣе отрицательно, чѣмъ докладъ большинства <sup>1)</sup>. При этомъ оно осуждаетъ не только смѣшанные рабочіе дома (general mixed workhouses), но и тѣ изъ нихъ, которые устроены специально для трудоспособныхъ бѣдняковъ (the able-bodied test-workhouses). Остановившаяся на смѣшанныхъ рабочихъ домахъ, докладъ констатируетъ, что режимъ ихъ разсчитанъ на немощныхъ, престарѣлыхъ и дѣтей и потому совершенно не подходитъ къ трудоспособнымъ людямъ. Между тѣмъ, именно министерство мѣстнаго управления въ своихъ циркулярахъ заботилось о соблюденіи однообразія въ режимѣ всѣхъ нуждающихся, о томъ, чтобы были одинаково распределены ихъ время и работа, была введена одинаковая пища и проч. На основаніи General Consolidated Order, остающагося безъ пересмотра съ 1847 года, трудоспособнымъ здоровымъ мужчинамъ дается 10—12 часовъ для сна или болтовни въ спальняхъ. Хотя разговоры въ спальняхъ и запрещаются, но завѣдующему рабочимъ домоу не удается осуществить этого запрещенія. Число рабочихъ часовъ въ недѣлю опредѣляется въ каждомъ случаѣ министерствомъ мѣстнаго управления, и обыкновенно ихъ набирается въ недѣлю не болѣе 45—50, тогда какъ обыкновенно рабочему приходится работать въ недѣлю по 60, 70 и даже 80 часовъ. Послѣ работы, они могутъ располагать своимъ временемъ совершенно свободно, какъ хотятъ, въ мастерской или столовой, играя въ шашки и занимаясь сплетнями. Въ теченіе всего воскресенья работъ не производится; въ нѣкоторыхъ рабочихъ домахъ дѣлались попытки заставить пауперовъ ходить на богослуженія, но онѣ не увѣнчались успѣхомъ. Большинство-же пауперовъ проводитъ все воскресенье въ полной праздности. И въ это время,—прибавляетъ докладъ,—можно наблюдать самую печальную картину человѣческой деморализаціи: сквозь волны табачнаго дыма, заполняющаго длинную, низкую комнату, посѣтитель начинаетъ постепенно различать присутствіе одной или двухъ сотенъ мужчинъ, совершенно ничѣмъ незанятыхъ, въ возрастѣ отъ 15 до 90 лѣтъ, людей физически крѣпкихъ и испорченныхъ, совершенно непохожихъ другъ на друга и, тѣмъ не менѣе, вынужденныхъ находиться въ общемъ помѣщеніи.

Для устраненія всѣхъ этихъ золъ, было найдено одно средство, впрочемъ, оказавшееся на практикѣ бесполезнымъ, а именно—устройство специальныхъ рабочихъ домовъ для трудоспособныхъ пауперовъ. Такіе дома, дѣйствительно, устроены въ нѣкоторыхъ союзахъ, какъ то—Поплэръ, Кенсингтонъ, Бирмингамъ, Шеффилдъ, Манчестеръ и Чорльтонъ. Но, по словамъ доклада меньшинства комиссіи, результаты дѣятельности этихъ учрежде-

<sup>1)</sup> Report (мен.), p. 1056 sqq.

ній не оправдали возлагавшихся на нихъ надеждъ. Членамъ меньшинства комиссіи 1905 г. удалось лично посѣтить нѣсколько рабочихъ домовъ этого типа, и потому безполезно ознакомиться, хотя-бы вкратцѣ, съ описаніемъ попытокъ устройства подобныхъ рабочихъ домовъ въ Poplar и Kensington.

Первый опытъ съ устройствомъ такого дома въ Poplar былъ предпринятъ бюро попечителей о бѣдныхъ этого союза въ 1871 г., какъ разъ въ то время, когда оказаніе помощи бѣднякамъ столицы было поставлено въ самыя суровыя условія. Этотъ рабочий домъ, однако, сталъ постепенно расширять сферу своей дѣятельности и, въ концѣ концовъ, превратился въ учрежденіе для оказанія помощи трудоспособнымъ пауперамъ всего Лондона: такая метаморфоза совершилась благодаря тому, что въ него стали направлять своихъ трудоспособныхъ бѣдняковъ почти всѣ столичные союзы. Режимъ, введенный въ этомъ рабочемъ домѣ, отличался большою суровостью, и, по выраженію одного изъ инспекторовъ призрѣнія бѣдныхъ, самый домъ былъ, въ сущности, промышленнымъ учрежденіемъ (House of Industry). О суровости трудового режима можно судить хотя-бы уже по тому, что мужчина долженъ былъ нащипать въ день не менѣе 10 фун. битой (beaten) пеньки или 5 фун. небитой, а женщина—6 фун. битой или 3 фун. небитой; что касается разбиванія гранита, то количество его опредѣлялось по усмотрѣнію завѣдующаго рабочимъ домомъ и достигало сначала 5—7 бушелей, а затѣмъ 7—10 бушелей. Немудрено, что рабочий домъ въ Poplar навелъ панической страхъ на столичныхъ бѣдняковъ, которымъ, кромѣ того, нерѣдко приходилось ходить съ одного конца Лондона на другой, чтобы попасть въ это учрежденіе. Результаты дѣятельности этого рабочего дома вполне удовлетворили министерство, которое въ своемъ отчетѣ за 1872—1873 гг. посвятило имъ слѣдующіе строки: «приспособленіе одного рабочего дома специально для оказанія помощи только трудоспособнымъ пауперамъ при условіи строгаго режима, дисциплины для нихъ и принужденія къ исполненію соответствующаго урока работы различнаго рода, явилось побудительной причиной для систематическаго примѣненія этого испытанія въ рабочемъ домѣ не только въ союзѣ Poplar, но и во всѣхъ тѣхъ союзахъ, которые заключили соглашеніе относительно помѣщенія трудоспособныхъ пауперовъ въ этотъ рабочий домъ, и результатъ, повидимому, оказался удовлетворительнымъ. Попечители были уполномочены выдавать трудоспособнымъ бѣднякамъ, просящимъ ихъ о помощи, не предписанія о принятіи бѣдныхъ въ Labour Jards, а о допущеніи ихъ въ рабочий домъ Poplar; тѣмъ не менѣе, значительное число союзовъ (unions) уклонилось отъ пользованія этимъ правомъ, и оказалось, что къ концу послѣдняго

года въ домѣ было налицо всего 166 человекъ изъ тѣхъ, кто получилъ помощь въ рабочемъ домѣ и остался въ немъ, тогда какъ послѣдній разсчитанъ на 788 человекъ. Повидимому, попечители союза Poplar пользуются большимъ довѣріемъ за ихъ твердый и справедливый способъ веденія этого перваго эксперимента, и мы будемъ съ большимъ вниманіемъ и интересомъ слѣдить за тѣмъ, какъ прогрессируютъ попытки примѣненія испытанія въ рабочемъ домѣ (Workhouse Test) къ трудоспособнымъ бѣднякамъ столицы». Но и въ послѣдующіе годы этимъ попыткамъ не суждено было получить большого развитія: правда, въ 25 союзахъ Лондона издавались тысячи «Orders for Poplar», но ежедневно ночью, послѣ долгихъ странствій, въ рабочей домъ Poplar являлось всего только 6—30 человекъ, которые и принимались на призрѣніе.

Но и эти немногочисленные посѣтители рабочаго дома въ Poplar обыкновенно засиживались въ немъ очень недолго. Докладъ меньшинства комиссіи 1905 г., пользуясь статистическими данными за 1877 и 1880 гг., пришелъ къ тому выводу, что не менѣе  $\frac{1}{3}$  принятыхъ въ этотъ домъ пауперовъ уже успѣли побывать въ немъ раньше; многіе бывали въ немъ по 40—50 разъ въ теченіе года. Докладъ обращаетъ вниманіе еще и на то обстоятельство, что обитатели этого рабочаго дома довольно часто отправлялись къ полицейскому магистрату, которому приходилось разбирать жалобы администраціи дома на неисполненіе пауперами ея законныхъ требованій; результатомъ такого разбирательства являлось присужденіе паупера къ тюремному заключенію на срокъ отъ 7 дней до 12 мѣсяцевъ. Насколько пауперу трудно было свыкаться съ режимомъ рабочаго дома въ Poplar, можно судить уже по тому, что, обыкновенно, на другой-же день по поступленіи онъ подвергался наказанію, въ видѣ одиночнаго заключенія въ «камеръ для непослушныхъ» (Refractory Ward) или ограниченія въ пищевомъ режимѣ. Такое неутолимое преслѣдованіе пауперовъ за сопротивленіе, противодѣйствіе настоящему тюремному труду, наконецъ, обратило на себя вниманіе полицейскаго магистрата, который въ 1877 г. оправдалъ человекъ, отказавшагося исполнять положенный ему администраціей урокъ по разбиванію камня. Хотя врачъ призрѣнія бѣдныхъ и удостовѣрилъ трудоспособность этого человекъ, но магистратъ, опираясь на свидѣтельство полицейскаго врача, усумнился въ способности паупера исполнять такую работу. Въ слѣдующемъ году магистратъ оправдалъ женщину, отказавшуюся исполнять работу по щипанію пакли, при чемъ въ поясненіе своего приговора публично заявилъ, что «эта работа не годится для женщинъ». Такая политика полицейскаго магистрата, повидимому, подѣйствовала на обитателей ра-

бочаго дома, поощривъ ихъ къ дальнѣйшему сопротивленію распоряженіямъ администраціи дома, которой ничего не оставалось дѣлать, какъ усиливать дисциплинарныя наказанія, въ видѣ помѣщенія въ исправительную камеру на хлѣбъ и воду: дѣйствительно, число лицъ, наказанныхъ такимъ образомъ, увеличилось съ 44 (въ 1875 г.) до 244 чел. (въ 1877 г.). Тогда бюро попечителей о бѣдныхъ союзахъ Poorlaw обратилось за поддержкой къ министерству мѣстнаго управления, которое, однако, рѣшительно ничего не могло сдѣлать для облегченія положенія бюро. Между тѣмъ, попечители оказались въ еще болѣе затруднительномъ положеніи, когда столичныя союзы стали присылать въ рабочій домъ вмѣсто трудоспособныхъ пауперовъ престарѣлыхъ и людей съ физическими недостатками. Наплывъ такихъ бѣдняковъ все усиливался, и въ 1882 г. бюро попечителей отказалось входить въ соглашеніе съ другими союзами, въ виду переполненія помѣщенія престарѣлыми и немощными пауперами. Министерство также согласилось на прекращеніе пріема въ рабочій домъ трудоспособныхъ бѣдняковъ изъ другихъ союзовъ. Такимъ образомъ, и рабочій домъ въ Poorlaw превратился въ обыкновенный смѣшанный рабочій домъ (General Mixed Workhouse).

Однако, такая неудача не охладила министерство мѣстнаго управления въ его попыткахъ устроить рабочій домъ только для трудоспособныхъ бѣдняковъ. Благодаря его стараніямъ, такой рабочій домъ былъ устроенъ въ Кенсингтонѣ, а въ концѣ 1908 г. и въ Fulham. Докладъ подробно останавливается на исторіи этого учрежденія и отмѣчаетъ крайне незначительное число трудоспособныхъ бѣдняковъ, являвшихся въ этотъ специальный рабочій домъ (Mary Place Workhouse), наряду съ чрезвычайнымъ переполненіемъ смѣшаннаго рабочаго дома (Marloes Read Workhouse). Безполезность содержанія особаго рабочаго дома для трудоспособныхъ пауперовъ была ясна и попечителямъ союза Кенсингтонъ, которые, наконецъ, въ 1890 г. рѣшили его закрыть <sup>1)</sup>. Но вмѣшалось министерство, и кенсингтонскій рабочій домъ былъ спасенъ, но цѣной ослабленія суроваго трудового режима.

Неудовлетворительность постановки англійскихъ рабочихъ домовъ, такъ мастерски очерченная въ докладахъ большинства и меньшинства комиссіи 1905 г., получаетъ еще болѣшую выпуклость и значеніе, если мы прослѣдимъ шагъ за шагомъ процедуру поступленія трудоспособнаго паупера въ рабочій домъ, пребываніе его въ немъ и оставленіе имъ этого учрежденія, другими словами, разсмотримъ возникновеніе, содержаніе и прекращеніе состоянія законной бѣдности англійскаго подданнаго, попавшаго въ рабочій домъ.

<sup>1)</sup> Report (мен.), p. 1067 sqq.

По закону картина приѣма паупера въ рабочій домъ представляется въ слѣдующемъ видѣ. Пауперь можетъ быть принятъ: 1) на основаніи письменнаго приказа (Order) попечителей о бѣдныхъ (Guardians), подписаннаго клеркомъ (этотъ приказъ дѣйствителенъ 6 дней); 2) на основаніи предварительнаго распоряженія (Provisional Order) чиновника, оказывающаго помощь (Relieving Officer), или надзирателя (Overseer); такія распоряженія отдаются въ случаяхъ настоятельной нужды; 3) безъ всякаго распоряженія (Order), по желанію завѣдующаго или завѣдующей рабочимъ домомъ (Master, Matron of the Workhouse), которые также могутъ принимать пауперовъ въ случаѣ настоятельной нужды. Во второмъ и третьемъ случаяхъ окончательное рѣшеніе вопроса о принятіи бѣдняковъ зависитъ отъ попечителей, которые обсуждаютъ это дѣло въ ближайшемъ своемъ засѣданіи.

Принятый бѣднякъ осматривается врачомъ въ приѣмномъ пунктѣ (Receiving Ward). Если онъ будетъ признанъ больнымъ, то направляется въ больницу рабочаго дома (infirmary or sick ward), а въ случаѣ заразной или душевной болѣзни—въ спеціальныя заведенія. Если же онъ окажется здоровымъ и будетъ принятъ въ рабочій домъ, то долженъ быть предварительно вымытъ и одѣтъ въ платье извѣстной формы, установленной попечителями о бѣдныхъ. Послѣ этой процедуры, бѣднякъ направляется въ одно изъ отдѣленій рабочаго дома.

Трудоспособные бѣдняки, какъ и остальные разряды нуждающихся, подчиняются особому режиму, дисциплинѣ: кліенты рабочаго дома должны въ опредѣленное время вставать, уходить на завтракъ, обѣдъ и ужинъ, исполнять работы и ложиться спать. До 1900 г. пищевой режимъ каждаго рабочаго дома опредѣлялся министерствомъ мѣстнаго управленія, но 10 октября этого года министерство отказалось отъ такой практики и издало особое распоряженіе, гдѣ была перечислена масса различныхъ порцій пищи, изъ которыхъ администрація рабочаго дома могла дѣлать выборъ по своему усмотрѣнію <sup>1)</sup>. Спиртные напитки строго воспрещены и принесеніе ихъ въ рабочій домъ облагается наказаніемъ. Куреніе допускается только въ отдѣльныхъ помѣщеніяхъ. Курительный или нюхательный табакъ выдается только нетрудоспособнымъ бѣднякамъ или тѣмъ изъ трудоспособныхъ, которые заняты работой непріятнаго характера (распоряженіе 8 ноября 1892 г.) <sup>2)</sup>. Приѣмъ посѣтителей назначается въ опредѣленный день, разъ въ недѣлю; на свиданіи паупера съ посѣтителями присутствуетъ служащій рабочаго дома: эта мѣра введена для того, чтобы помѣшать приносу запрещенныхъ предметовъ. Работы,

<sup>1)</sup> *Aschrott*. The english poor law system, p. 243.

<sup>2)</sup> *Glen*, p. 1892.

которыя должны исполняться трудоспособными пауперами, отличаются большим разнообразіемъ. Пауперы могутъ временно оставлять рабочій домъ съ разрѣшенія попечителей о бѣдныхъ или завѣдующаго, при чемъ для ухода должны быть представлены ими уважительныя причины (напр., посѣщеніе близкихъ родныхъ, поиски работы и проч.); о такихъ разрѣшеніяхъ завѣдующій извѣщаетъ попечителей о бѣдныхъ. Пауперъ можетъ уходить изъ рабочаго дома, когда пожелаетъ, но обязанъ предварительно заявить объ этомъ завѣдующему и исполнить нѣкоторыя формальности. Однако, законъ даетъ попечителямъ право отпустить паупера лишь по истеченіи 24 часовъ послѣ его заявленія. Этотъ срокъ можетъ быть продленъ до 48 часовъ, если бѣднякъ уже выходилъ изъ рабочаго дома въ теченіе даннаго мѣсяца, и до 72 часовъ, если пауперъ выходилъ изъ рабочаго дома болѣе двухъ разъ въ послѣдніе два мѣсяца. Мало того, если, по мнѣнію попечителей, пауперъ покидалъ неоднократно рабочій домъ и притомъ, на ихъ взглядъ, безъ достаточнаго основанія, то срокъ принудительнаго задержанія такого паупера можетъ быть продленъ до 168 часовъ послѣ подачи бѣднякомъ заявленія объ уходѣ <sup>1)</sup>. Если въ рабочемъ домѣ вмѣстѣ съ трудоспособнымъ бѣднякомъ находится и его семья, то послѣдней разрѣшается уходить вмѣстѣ съ нимъ, если только попечители, по какимъ-нибудь особымъ соображеніямъ, не признаютъ нужнымъ удерживать семью въ рабочемъ домѣ.

Изъ этого краткаго описанія законодательной регламентаціи положенія трудоспособнаго бѣдняка въ рабочемъ домѣ особенно интереснымъ представляется то обстоятельство, что пауперы въ правѣ выходить изъ рабочаго дома, когда имъ вздумается, и такимъ образомъ прекращать и возобновлять свое состояніе законной бѣдности въ любое время. Законъ связываетъ попечителей о бѣдныхъ и не даетъ имъ права задерживать бѣдняковъ въ рабочемъ домѣ, хотя-бы они и знали, что бѣдность этого бѣдняка вызвана имъ самимъ <sup>2)</sup>.

Такая сравнительно широкая свобода вступленія въ рабочій домъ и выхода изъ него парализуетъ и тормозитъ благоприятное воздѣйствіе режима рабочаго дома на тѣхъ бѣдняковъ, которые еще не утратили окончательно привычки къ труду и стремленія къ самостоятельному существованію. Люди самаго дурнаго поведенія могутъ свободно войти въ рабочій домъ, поправить тамъ свое здоровье, пошатнувшееся отъ дурныхъ послѣдствій безпорядочной жизни, и, окрѣпнувъ немного въ физическомъ отношеніи, немедленно покинуть пріютившее его учреж-

<sup>1)</sup> Aschrott, ц. с. р. 246.

<sup>2)</sup> Report (бол.), р. 137 sqq.

деніе, чтобы затѣмъ продолжать прежній образъ жизни. Среди такихъ людей, объединяемыхъ терминомъ «ins-and outs», встрѣчаются проститутки, пьяницы, нищіе и проч., для которыхъ кратковременное пребываніе въ рабочемъ домѣ проходитъ совершенно безслѣдно, нисколько не улучшая ихъ положенія и не подготавливая къ упорной борьбѣ съ бѣдностью. Мало помогаетъ дѣлу возрожденія такихъ бѣдняковъ и то важное право принудительнаго задержанія паупера въ рабочемъ домѣ, которое предоставлено закономъ попечителямъ о бѣдныхъ (Pauper Inmates Discharge and Regulation Act 1871 and Amending Act. 1899). Впрочемъ, значеніе этого права нѣсколько ослабляется, во-первыхъ, непродолжительностью срока задержанія, а затѣмъ, и рѣдкимъ его употребленіемъ.

Докладъ большинства комиссіи <sup>1)</sup> указываетъ, что попечители о бѣдныхъ не всегда пользуются этимъ важнымъ правомъ. Это ясно вытекаетъ изъ того, что нѣкоторые «ins-and outs» умудряются побывать въ теченіе года въ одномъ и томъ-же рабочемъ домѣ болѣе 52 разъ; затѣмъ нѣкоторые пауперы, занесенные въ «long notice», подаютъ заявленіе о желаніи своемъ покинуть рабочій домъ тотчасъ-же по вступленіи въ него и тѣмъ самымъ обезпечиваютъ себѣ выходъ до истеченія недѣльнаго срока. Среди ins-and outs встрѣчается много вполне трудоспособныхъ пауперовъ, которые могутъ зарабатывать себѣ кусокъ хлѣба послѣ того, какъ перестаютъ пьянствовать.

Кромѣ такого предусмотрѣннаго самимъ закономъ продленія состоянія бѣдности у трудоспособнаго паупера, практика англійскихъ рабочихъ домовъ знаетъ еще и *фактическое* продленіе, которое создано благодаря тому, что въ большинствѣ рабочихъ домовъ вовсе не существуетъ періодической провѣрки, ревизіи положенія нуждающихся. Отсутствие такой провѣрки вызываетъ на практикѣ много злоупотребленій, особенно когда дѣло идетъ о трудоспособныхъ бѣдныхъ <sup>2)</sup>. Если попечители о бѣдныхъ не занимаются провѣркой положенія больного бѣдняка, попавшаго въ рабочій домъ, то въ этомъ случаѣ ихъ отвѣтственность невелика, потому что на врачѣ лежитъ обязанность время отъ времени освѣдомляться о ходѣ болѣзни и слѣдить за леченіемъ паупера. Но совсѣмъ иначе обстоитъ дѣло съ отвѣтственностью попечителей тогда, когда они пренебрегаютъ провѣркой положенія попавшаго въ рабочій домъ трудоспособнаго бѣдняка. Если такое лицо получаетъ помощь на дому, то есть полная возможность провѣрить его положеніе: помощь обыкновенно дается на опредѣленный періодъ времени, и по истеченіи его вопросъ объ

<sup>1)</sup> Report (бол.), р. 215.

<sup>2)</sup> Report (бол.), р. 138 sqq.

ея продленіи автоматически ставится на разрѣшеніе бюро попечителей, которое, конечно, собираетъ свѣдѣнія о положеніи нуждающагося для разрѣшенія вопроса о необходимости дальнѣйшаго оказанія ему помощи. Такихъ благопріятныхъ условій совсѣмъ нѣтъ въ томъ случаѣ, когда трудоспособный бѣднякъ поступаетъ въ рабочій домъ; тогда онъ попадаетъ въ привилегированное положеніе. Въ своемъ приказѣ (Order) о принятіи нуждающагося въ рабочій домъ попечители очень рѣдко опредѣляютъ тотъ періодъ времени, на который онъ поступаетъ въ учрежденіе. Обыкновенно самъ бѣднякъ назначаетъ себѣ то время, которое онъ хочетъ провести въ рабочемъ домѣ, опасаясь, что административные органы призрѣнія заинтересуются имъ и пожелаютъ сократить срокъ его пребывания. Поэтому въ рабочемъ домѣ нерѣдко можно встрѣтить такихъ бѣдняковъ, которые при поступленіи отличались плохимъ здоровьемъ, а затѣмъ, благодаря регулярной жизни и хорошей пищѣ, совершенно оправлялись и становились вполне трудоспособными людьми. Надо оговориться, что въ нѣкоторыхъ округахъ дѣйствуютъ особыя ревизіонныя комиссіи, которыя занимаются провѣркой положенія нуждающихся (call—over of inmates) и въ этомъ отношеніи иногда достигаютъ удивительныхъ результатовъ. Напримѣръ, бывали случаи, что эта повѣрка констатировала существованіе бѣдняковъ, числившихся только на бумагѣ, въ спискахъ рабочаго дома, а на самомъ дѣлѣ уже давно покинувшихъ его.

Описанные мною недостатки организаціи рабочихъ домовъ заставили большинство и меньшинство комиссіи 1905 года высказать свои пожеланія и взгляды на возможность реформы обязательнаго призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ въ рабочихъ домахъ. Большинство комиссіи, стоя на почвѣ сохраненія этихъ учреждений, формулировало цѣлый рядъ пожеланій о реформѣ ихъ постановки <sup>1)</sup>. Такъ, она высказала пожеланіе, чтобы при организаціи работъ для трудоспособныхъ органы публичнаго призрѣнія бѣдныхъ стремились къ возможно большому ихъ разнообразію, въ интересахъ тѣхъ, которые призрѣваются, стараясь въ то же время свести къ нулю возможность колебанія рабочаго рынка. Большинство также возстаетъ противъ произвола въ продленіи или сокращеніи продолжительности состоянія бѣдности и въ качествѣ средства противъ этого произвола рекомендуетъ, во-первыхъ, ввести періодическую провѣрку обитателей рабочаго дома, которая должна стать существенной частью управленія учрежденія обязательнаго призрѣнія, и во-вторыхъ, предоставить органамъ публичнаго призрѣнія большія полномо-

<sup>1)</sup> Report (бол.), p. 218.

чія при удержаніи въ рабочемъ домѣ трудоспособныхъ бѣдняковъ, извѣстныхъ подъ именемъ «ins and outs».

Если всѣ перечисленные пожеланія большинства комиссіи свести къ нѣсколькимъ пунктамъ, то они, въ сущности, заключаются: 1) въ предоставленіи органамъ обязательнаго призрѣнія бѣднѣйшей власти при опредѣленіи продолжительности состоянія законной бѣдности и 2) въ исключеніи нѣкоторыхъ категорій пауперовъ изъ числа лицъ, подлежащихъ въ настоящее время обязательному призрѣнію.

Меньшинство комиссіи 1905 года, настроенное болѣе радикально, чѣмъ большинство, относится отрицательно къ предложенному попечителямъ о бѣдныхъ, а въ дѣйствительности завѣдующему рабочимъ домомъ, праву насильственнаго удержанія (compulsory detention) пауперовъ въ рабочемъ домѣ <sup>1)</sup>. Въ своемъ докладѣ оно подчеркиваетъ, что примѣненіе этого принудительнаго задержанія въ такихъ рабочихъ домахъ, гдѣ введены суровый режимъ и дисциплина (напр., въ Манчестерѣ или Шеффилдѣ), отражается на пауперѣ болѣе чувствительно, чѣмъ заключеніе въ тюрьму съ принудительными работами. Вотъ, почему возможны такіе случаи, когда потерявшіе стыдъ пауперы съ охотой идутъ, вмѣстѣ съ завѣдующимъ рабочимъ домомъ, въ полицейскій судъ, предпочитая тюремное заключеніе по приговору судьи произвольнымъ наказаніямъ, практикуемымъ въ рабочемъ домѣ. Только тѣ, у кого еще сохранилось чувство уваженія къ себѣ, предпочитаютъ отбывать дисциплинарныя взысканія въ рабочемъ домѣ.

Не меньшую, если не большую критику со стороны комиссіи 1905 года встрѣтила и *вторая форма призрѣнія трудоспособныхъ бѣдняковъ*, такъ называемая — *помощь на дому*.

Если прослѣдить исторію изданія закона 1834 года, припомнить содержаніе доклада комиссіи 1832 года и то отношеніе, которое встрѣтилъ въ обѣихъ палатахъ выработанный на основаніи этого доклада законопроектъ объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ, то кажется нѣсколько страннымъ говорить въ настоящее время о помощи на дому, какъ о распространенномъ способѣ установленія состоянія бѣдности трудоспособнаго нуждающагося. Докладъ комиссіи 1832 г. <sup>2)</sup>, констатируя массу злоупотребленій при оказаніи призрѣнія бѣднымъ, опредѣленно называлъ виднымъ ихъ источникомъ помощь на дому. Комиссія настаивала на необходимости уничтоженія помощи на дому трудоспособнымъ бѣднякамъ, усматривая въ этомъ главное зло дѣй-

<sup>1)</sup> Report (мен.), р. 1074—1075.

<sup>2)</sup> См. мою работу «Право бѣднаго на призрѣніе», томъ I, стр. 486 слѣд.

ствующей системы призрѣнія бѣдныхъ: въ крайнемъ случаѣ, чтобы избѣжать слишкомъ крупныхъ потрясеній, комиссія рекомендовала воспретить ея оказаніе трудоспособнымъ лишь по истеченіи 2-лѣтняго срока послѣ изданія закона <sup>1)</sup>. Эта точка зрѣнія была воспринята кабинетомъ, несмотря на упорное сопротивление герцога Ричмондскаго, доказывавшаго, что реформа въ этомъ направленіи не будетъ принята палатами и вызоветъ неудержимый взрывъ негодованія по всей странѣ <sup>2)</sup>. Готь-же взглядъ, въ сущности, выраженъ въ самомъ законѣ, статья 52-я котораго стремится поставить оказаніе помощи на дому трудоспособнымъ бѣднымъ въ очень узкія рамки <sup>3)</sup>. Руководствуясь тѣмъ, что призрѣніе такихъ бѣдныхъ нерѣдко вызывало злоупотребленія и создавало затрудненія въ примѣненіи къ этимъ бѣднякамъ общихъ мѣръ помощи, законъ вручалъ центральному органу—Commissioners—право регулировать этотъ вопросъ правилами, распоряженіями и регулятивами, которые онъ признаетъ нужнымъ издать. При этомъ законъ категорически объявлялъ незаконной всякую помощь, оказанную вопреки такимъ правиламъ, за исключеніемъ случаевъ крайней нужды.

Если къ этимъ законодательнымъ нормамъ прибавить первоначальное намѣреніе творцовъ закона о прекращеніи помощи на дому трудоспособнымъ съ 1 іюля 1835 года, то вотъ, въ сущности, каковы были директивы, которые были даны Commissioners для руководства и опредѣленія ихъ отношенія къ разсматриваемому вопросу.

Прежде всего, Commissioners успѣшили регламентировать помощь бѣднымъ на дому въ сельскихъ или менѣе населенныхъ союзахъ: въ этомъ отношеніи они руководились указаніями комиссіи 1832 г., которая констатировала особенно тяжелое положеніе бѣдняковъ—сельско-хозяйственныхъ рабочихъ. Въ результатъ явилось изданіе въ 1844 году особаго устава, воспрещавшаго помощь на дому (Outdoor Relief Prohibitory Order<sup>4)</sup>). Этотъ уставъ <sup>5)</sup> въ видѣ общаго правила запрещалъ оказывать помощь

<sup>1)</sup> См. тамъ-же, стр. 498.

<sup>2)</sup> См. тамъ-же, стр. 505.

<sup>3)</sup> См. тамъ-же, стр. 521.

<sup>4)</sup> Текстъ его приведенъ у Glen—The general Order of the Poor Law Commissioners, the Poor Law Board and the Local Government Board, p. 488. London, 1898 г. Съ комментаріями см. у Alexander Macmorran and E. T. Naldrett—Orders issued by the Local Government Board and their predecessors. Vol. I, p. 20—51. London, 1905.

<sup>5)</sup> Какъ видно изъ доклада меньшинства комиссіи 1905 г. (Report, p. 1039, note. 2), этотъ Order дѣйствовалъ въ 1847 г. въ 391 союзѣ; въ 1871 г. это число упало до 299, въ 1907 г., хотя общее число союзовъ, на которые распространяется дѣйствіе различныхъ Orders (по оказанію помощи на дому).

въ рабочаго дома трудоспособнымъ мужчинамъ и женщинамъ и ихъ семействамъ, но въ то же время устанавливалъ цѣлый рядъ довольно важныхъ исключеній. Такъ, на примѣръ, уставъ допускаетъ, что трудоспособный бѣднякъ можетъ получать помощь на дому въ случаѣ «внезапной и настоящей нужды» (sudden and urgent necessity). Далѣе, инструкция указывала, что «это исключеніе ни въ коемъ случаѣ не уполномочиваетъ на оказаніе постоянной (permanent) помощи на дому. Своеобразный случай внезапной и настоящей нужды, требующій въ послѣдствіи постоянной помощи, утрачиваетъ свой характеръ внезапности и настоятельности. Та помощь, которая требуется и въ послѣдствіи (subsequently), является или обыкновенной помощью и потому должна быть оказана въ рабочемъ домѣ, или можетъ быть экстраординарной, но уже подводится подъ второе исключеніе ст. 1-й»<sup>1</sup>).

*Вторымъ исключеніемъ*, когда разрѣшается оказаніе помощи на дому трудоспособнымъ бѣднякамъ, является несчастный случай, болѣзнь, физическая или душевная немощь и притомъ не только главы семьи, но и кого-нибудь изъ членовъ послѣдней (включая и незаконныхъ дѣтей). Если глава семьи обратился за помощью по двумъ причинамъ,—въ слѣдствіе болѣзни кого-нибудь изъ членовъ семьи и въ то же время изъ-за отсутствія у него работы,—то попечители о бѣдныхъ имѣютъ право направить самого бѣдняка въ рабочій домъ, а семья оказывать помощь на дому.

*Третьимъ исключеніемъ* является тотъ случай, когда нуждающійся проситъ помощи для покрытія расходовъ по погребенію кого-нибудь изъ его семьи.

*Въ четвертыхъ*, исключеніе дѣлается для просительницы-вдовы; однако, лишь въ теченіе первыхъ шести мѣсяцевъ ея вдовства. Это изытіе установлено для того, чтобы вдова имѣла возможность устроить свои дѣла послѣ смерти мужа<sup>2</sup>).

Очень важное—*пятое* исключеніе представляетъ тотъ случай, когда просительницей является вдова, имѣющая законныхъ дѣтей, находящихся на ея попеченіи, и въ то же время лишенная возможности, за отсутствіемъ средствъ, дать имъ нужное попеченіе. При этомъ, однако, выдвигается еще одно условіе, а именно, чтобы у такой вдовы не было незаконныхъ дѣтей, рожденныхъ ею послѣ смерти мужа. Нужно замѣтить, что эта категория трудоспособныхъ бѣдняковъ

---

превысило 600, союзовъ, гдѣ дѣйствовали только одинъ Order 1847 г., оказалось только 276. Характерной чертой этихъ союзовъ является то, что почти всѣ они имѣютъ рѣдкое населеніе, которое не обнаруживаетъ тенденціи къ увеличенію.

<sup>1</sup> Macmorran and Naldrett, p. 26, note 2, Glen, p. 491, note 1.

<sup>2</sup> Glen, p. 492, note 2.

пользовалась большим вниманіемъ со стороны органовъ призрѣнія еще до изданія закона 1834 г. Въ докладѣ комиссіи 1832 г. <sup>1)</sup> имъ посвящены слѣдующія строки: «въ нѣкоторыхъ мѣстахъ образовался классъ людей, который закрѣпилъ за собой право на общественную поддержку, независимо отъ того, имѣется-ли налицо одно изъ ея условій — отсутствіе работы или недостаточность заработной платы. Этотъ классъ—вдовы, которыя въ нѣкоторыхъ мѣстахъ получаютъ для себя такъ наз. пенсіи отъ 1 до 3 шилл., при чемъ совершенно не обращается вниманія на ихъ здоровье, возрастъ или возможность обезпеченія имъ независимаго существованія, а просто только потому, что онѣ—вдовы». Если у вдовы были дѣти, то въ сельскихъ округахъ ей выдавалось, кромѣ ея главной пенсіи, еще и пособіе въ 1 ш. 6 п. въ недѣлю на каждаго ребенка, а если ребенокъ—законный, то 2 ш. и болѣе. Однако, комиссія, повидимому, не считала вредной помощь на дому этой категоріи трудоспособныхъ бѣдныхъ, потому что въ той части своего доклада, гдѣ она касается мѣръ устраненія замѣченныхъ недостатковъ, о вдовахъ не говорится ни слова. Обходить ихъ молчаніемъ и самый законъ. Такимъ образомъ, разрѣшеніе вопроса о томъ, могутъ-ли получать помощь на дому трудоспособныя вдовы, было передано Commissioners. Послѣдніе въ циркулярѣ отъ 21 декабря 1844 г. рекомендовали попечителямъ о бѣдныхъ не руководствоваться какимъ-нибудь общимъ правиломъ, вродѣ того, что подлежатъ обязательному призрѣнію на дому лишь вдовы съ однимъ ребенкомъ или опредѣленнымъ числомъ дѣтей, но предлагали тщательно изслѣдовать каждый случай нужды <sup>2)</sup>. Однако, такое отношеніе рѣзко измѣнилось въ 70-хъ годахъ XIX столѣтія, когда противъ помощи на дому открылся настоящій крестовый походъ <sup>3)</sup>. Какъ извѣстно, причиной такого сильнаго движенія противъ помощи на дому явилось очень значительное въ то время число бѣдняковъ, пользовавшихся такой помощью: въ 1859—60 гг. число такихъ бѣдняковъ равнялось 35 на 1.000 ч. населенія, въ 1862—63 гг.—42,8, въ 1865—67 гг. оно упало до 35,3, а въ 1869—70 гг. повысилось до 37,7. Этотъ фактъ обратилъ на себя вниманіе Poor Law Board, а затѣмъ министерства мѣстнаго управленія и инспекторовъ призрѣнія бѣдныхъ и побудилъ ихъ заняться изысканіемъ такихъ мѣръ, которыя-бы парализовали это зло, несомнѣнно, созданное нѣсколько легкомысленнымъ отношеніемъ администраціи къ оказанію бѣднымъ помощи на дому.

Въ этомъ отношеніи особенно характернымъ представляется

<sup>1)</sup> Report (бол.), p. 79.

<sup>2)</sup> Macmorran and Haldrett, p. 28, note 2

<sup>3)</sup> Report (бол.), p. 145 sqq.

циркуляръ министерства мѣстнаго управленія отъ 2 декабря 1871 г., разосланный инспекторамъ призрѣнія бѣдныхъ и рекомендующій подвергать настоящему испытанію въ рабочемъ домѣ всѣхъ трудоспособныхъ—мужчинъ и женщинъ, и очень строго и тщательно разслѣдовать нужду и условія жизни всѣхъ пауперовъ, которые получаютъ помощь на дому. Въ частности, по отношенію къ вдовамъ<sup>1)</sup> циркуляръ рекомендовалъ, чтобы помощь на дому не оказывалась трудоспособной вдовѣ съ однимъ ребенкомъ; если-же у нея окажется не одинъ ребенокъ, то циркуляръ высказывалъ пожеланіе, чтобы дѣти помѣщались въ рабочей домъ, а не призрѣвались на дому. Повидимому, первое правило соблюдается въ настоящее время довольно точно, хотя и не во всѣхъ союзахъ: одни придерживаются того взгляда, что вдова можетъ содержать себя и одного ребенка, а другіе—себя и двухъ дѣтей. Что касается второго указанія, то оно на практикѣ и въ теоріи встрѣчаетъ двоякую оцѣнку. Несомнѣнно, есть довольно сильная тенденція въ пользу оставленія дѣтей при ихъ матеряхъ—вдовахъ; предполагается, что онѣ сами будутъ заботиться о своемъ ребенкѣ и тѣмъ самымъ удешевятъ стоимость его воспитанія, которое, конечно, потребуетъ большіхъ расходовъ въ случаѣ его призрѣнія въ какомъ-нибудь учрежденіи. Но, съ другой стороны, замѣчается и другая тенденція въ пользу передачи ребенка въ рабочей домъ, и она основывается на довольно вѣскомъ соображеніи, а именно, что та мать, которая уходитъ на работу, не можетъ слѣдить за воспитаніемъ дѣтей, особенно тѣхъ изъ нихъ, которыя нуждаются въ строгомъ надзорѣ и дисциплинѣ. Статистика показываетъ, что преобладаетъ первая тенденція: напримѣръ, на 1 января 1907 г. получали помощь на дому 34.749 вдовъ съ 96.342 дѣтьми, а въ рабочемъ домѣ призрѣвалось всего 1.240 вдовъ съ 2.998 дѣтьми.

Кромѣ вдовъ, оказалась еще одна категорія трудоспособныхъ женщинъ—брошенныхъ женъ (*deserted wives*), призрѣніе которыхъ вызвало на практикѣ также немало осложненій и затрудненій. Изданный еще въ 1872 году циркуляръ министерства мѣстнаго управленія рекомендуетъ отказывать въ помощи на дому (за исключеніемъ особыхъ случаевъ) женщинѣ, брошенной своимъ мужемъ, въ теченіе первыхъ 12 мѣсяцевъ послѣ момента оставленія<sup>2)</sup>. Цѣль такого постановленія заключалась въ томъ, чтобы, во-первыхъ, уменьшить число мотивовъ къ оставленію мужьями своихъ женъ, а во-вторыхъ, пресѣчь возможность случаевъ фиктивного оставленія жены мужемъ, которые могутъ войти для этого въ предварительное соглашеніе, для извлеченія изъ него матеріальной выгоды.

<sup>1)</sup> *Report* (бол.), p. 154.

<sup>2)</sup> *Report* (бол.), p. 157—158.

Вопросъ объ обязательномъ призрѣніи трудоспособныхъ женщинъ вообще, а вдовъ и брошенныхъ женъ въ частности особенно подробно разработанъ въ докладѣ меньшинства комисіи 1905 г., которое задаетъ на первый взглядъ довольно странный вопросъ, а именно—являются-ли женщины трудоспособными (*Are women able-bodied*)<sup>1)</sup>. Разъясненіе этого страннаго вопроса мы находимъ въ очень интересномъ специальномъ очеркѣ, содержаніе котораго вкратцѣ сводится къ слѣдующему.

Докладъ, прежде всего, констатируетъ, что на 1 января 1907 г. число взрослыхъ, здоровыхъ трудоспособныхъ лицъ, получающихъ помощь на дому (исключая случайныхъ бѣдняковъ), достигло 62.240 человекъ, изъ которыхъ мужчинъ оказалось всего только 2.528 чел., а женщинъ—59.712 чел. Въ этой массѣ женщинъ, по словамъ доклада, насчитывается не больше 5% одинокихъ женщинъ, которыя бездѣтны, еще не стары, не вполне немощны или увѣчны, но по причинѣ физической или душевной слабости лишены возможности обезпечить себѣ существованіе трудомъ своихъ рукъ. Вотъ эти-то женщины квалифицируются министерствомъ мѣстнаго управленія двояко: въ 276 союзахъ Англіи и Уэльса какъ «able-bodied», т. е. трудоспособныя лица, которымъ воспрещается оказаніе помощи на дому, а въ 374 другихъ союзахъ, разбросанныхъ по всей территоріи Англіи, какъ нетрудоспособныя, которымъ обезпечивается помощь на дому и притомъ безъ всякихъ условій. Подчеркивая эту разницу во взглядѣ министерства на нуждающуюся трудоспособную женщину, въ зависимости отъ совершенно случайнаго признака—нахожденія ея въ той или иной мѣстности Англіи,—меньшинство комисіи вполне раздѣляетъ взглядъ большинства комисіи о необходимости уничтоженія самостоятельнаго существованія двухъ уставовъ (*Orders*), регулирующихъ помощь на дому. Но главная масса трудоспособныхъ женщинъ, получающихъ помощь на дому, состоитъ изъ вдовъ и брошенныхъ мужьями женъ, обремененныхъ дѣтьми. Меньшинство комисіи сочувственно относится къ постановленію Шотландскаго законодательства, которое воспрещаетъ оказывать помощь во всякой формѣ трудоспособному бѣдняку, не распространяя такого запрещенія на трудоспособныхъ женщинъ, которымъ, слѣдовательно, обезпечивается обязательное призрѣніе. Въ Англіи практика бюро попечителей о бѣдныхъ пошла по тому-же самому пути, но,—замѣчаетъ докладъ,—они не уяснили себѣ достаточно хорошо стоящей передъ ними проблемы. Центральная власть въ своихъ распоряженіяхъ и циркулярахъ не могла провести опредѣленной точки зрѣнія, и потому мѣстные органы—попечители о бѣдныхъ—очутились безъ

<sup>1)</sup> *Report* (мен.), р. 1045—1046.

руководящихъ указаній и были вынуждены регламентировать, за своей отвѣтственностью, помощь на дому путемъ особыхъ распоряженій—By-Laws и Standing Orders. О томъ, насколько различно былъ разрѣшенъ данный вопросъ на мѣстахъ, можно судить по тѣмъ 234 мѣстнымъ By-Laws, которые были въ распоряженіи меньшинства комиссіи. Нужно замѣтить, что на запросъ комиссіи 350 бюро попечителей о бѣдныхъ отвѣтили, что такихъ By-Laws у нихъ вовсе не имѣется, а 60 бюро, главнымъ образомъ маленькихъ союзовъ, вовсе не дали свѣдѣній по этому вопросу. Въ докладѣ меньшинства комиссіи <sup>1)</sup> сдѣланъ превосходный анализъ постановленій By-Laws, который даетъ полную картину отношенія мѣстныхъ органовъ призрѣнія къ бѣднякамъ и выясняетъ тѣ условія, при наличности которыхъ эти органы признаютъ возможнымъ приходить на помощь нуждающимся. При ближайшемъ знакомствѣ съ этими By-Laws, оказывается, что условія, принятыя бюро для оказанія помощи вдовамъ и женамъ, живущимъ отдѣльно отъ мужей, отличаются большимъ разнообразіемъ.

Вся эта пестрота взглядовъ и практики англійскихъ бюро попечителей о бѣдныхъ приводитъ меньшинство комиссіи къ тому выводу, что въ дѣлѣ помощи вдовамъ и брошеннымъ женамъ англійскому законодательству слѣдуетъ взять примѣръ съ Шотландіи, гдѣ женщины, на которыхъ лежитъ забота о дѣтяхъ, исключены изъ числа трудоспособныхъ (able-bodied) бѣдняковъ, конечно, на все то время, пока имъ приходится заботиться о дѣтяхъ. Остальные случаи, когда Order 1844 г. считаетъ возможнымъ допустить помощь на дому трудоспособнымъ бѣднякамъ, не вызывали на практикѣ сколько-нибудь замѣтныхъ разногласій. Таковъ случай, когда глава семьи, на которомъ лежитъ обязанность ея пропитанія, находится въ тюрьмѣ или подъ слѣдствіемъ, когда просителемъ является жена или ребенокъ трудоспособнаго человѣка, служащаго въ королевскомъ флотѣ или арміи, наконецъ, когда трудоспособный человѣкъ, не служащій во флотѣ или арміи, не живетъ въ томъ союзѣ (union), гдѣ находится его жена и дѣти, нуждающіяся въ призрѣніи.

Затѣмъ, Order 1844 г. относится отрицательно къ оказанію помощи на дому тому бѣдняку, который не живетъ (not reside) въ предѣлахъ даннаго союза. Впрочемъ, изъ этого правила допускается цѣлый рядъ исключеній.

Въ заключеніе Order 1844 г. воспрещаетъ выдавать денежные пособія въ слѣдующихъ случаяхъ: для уплаты квартирныхъ денегъ или части ихъ, для устройства нуждающагося въ торговлѣ или какомъ-нибудь дѣлѣ, для покупки или выкупа орудіи произ-

<sup>1)</sup> Report (мен.), p. 740 sqq.

водства или прочихъ предметовъ (кромѣ необходимаго платья и кроватей), а также обыкновенно для выдачи путевыхъ пособій. Order, однако, разрѣшаетъ попечителямъ не соблюдать установленныхъ имъ правилъ, однако, только въ особыхъ случаяхъ, если послѣдуетъ на то одобреніе центральной власти.

Такова регламентація состоянія законной бѣдности у трудоспособнаго паупера, когда ему выпала участь жить и впасть въ нужду въ сельскихъ или менѣе населенныхъ союзахъ. Нѣсколько инымъ представляется его положеніе въ городскихъ, болѣе населенныхъ округахъ. Уже во второмъ своемъ отчетѣ Commissioners признали нужнымъ регламентировать помощь на дому въ этихъ союзахъ и выработали особый уставъ, специально приуроченный къ нуждамъ городскихъ союзовъ. Отличительной чертой этого новаго Order являлось упрощеніе тѣхъ требованій, которыя предъявлялись къ трудоспособнымъ бѣднякамъ, въ сравненіи съ требованіями, установленными въ Order 1844 г. Въ 1852 году, еще при существованіи Poor Law Board, эти правила были кодифицированы въ одинъ Outdoor Regulation Order, который, какъ показываетъ уже самое названіе, менѣе стѣснителенъ для бѣдняковъ, чѣмъ Outdoor Relief Prohibitory Order. Этотъ Order не ставитъ почти никакихъ условій для помощи на дому трудоспособнымъ женщинамъ, но для мужчинъ вводитъ нѣкоторыя ограниченія.

Очень рѣдко встрѣчается, въ видѣ способа оказанія помощи трудоспособнымъ бѣднякамъ внѣ рабочаго дома, *миграція* и *эмиграція* пауперовъ. Еще въ 1835 г. Commissioners издали два циркуляра, въ которыхъ предлагали пересылать нуждающіяся семьи изъ южныхъ округовъ Англіи въ сѣверные промышленные округа и обращали вниманіе мѣстныхъ органовъ на эмиграцію. Это право организовать эмиграцію пауперовъ было дано попечителямъ о бѣдныхъ, а по Local Government Act 1888 годъ Совѣтамъ графствъ (County Councils) было предоставлено полномочіе давать займы деньги на эмиграцію пауперовъ. Эта мѣра была особенно распространена въ 1835—1836 гг., когда, при помощи органовъ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ, эмигрировало 5.241 ч., и на эту надобность было затрачено 28.414 ф. ст. Но въ настоящее время эмиграція пауперовъ направлена, главнымъ образомъ, въ Канаду и выражается въ скромныхъ цифрахъ, достигнувъ, на примѣръ, въ 1906 г. цифры 479 человекъ. Миграція, т.-е. передвиженіе внутри Англіи развито также довольно слабо. Обыкновенно попечители помогаютъ нуждающимся семьямъ передвигаться туда, гдѣ имъ обезпеченъ заработокъ.

Наконецъ, нѣтъ недостатка въ попыткахъ попечителей о бѣдныхъ устраивать такія фермы и фермы-колоніи, въ которыхъ

пауперы могли-бы находить себѣ работу <sup>1)</sup>. Но опытъ показалъ, что надзоръ за такими фермами представляетъ много затрудненій, и что мужчины предпочитаютъ работать не на этихъ фермахъ, а въ обыкновенныхъ условіяхъ рабочаго рынка. Одинъ изъ лейчестерскихъ попечителей о бѣдныхъ сдѣлалъ такое признаніе передъ комиссіей 1905 г.: «внѣ рабочаго дома мы устроили дворъ для рубки дровъ, куда мы посылали отъ 60 до 12 мужчинъ увѣчныхъ и вообще неспособныхъ къ землянымъ работамъ, пилкѣ дровъ и проч., и на этомъ дѣлѣ изъ года въ годъ несли большой убытокъ и фактически вытѣснили всѣхъ частныхъ дровосѣковъ въ городѣ. У насъ было 48 акровъ тучной земли на разстояніи мили отъ города, гдѣ мы давали работу трудоспособнымъ мужчинамъ по воздѣлыванію огорода и проч. И здѣсь получился очень значительный убытокъ». Въ общемъ комиссія признаетъ, что фермы, устраиваемыя добровольными организаціями, рѣзко отличаются отъ фермъ, устраиваемыхъ органами обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ: въ первыхъ дисциплина строже, трудовой режимъ отличается большей суровостью, надзоръ введенъ болѣе всесторонній, и въ то же время у обитателей такихъ частныхъ колоній лучше сохраняется энергія и надежда на болѣе отрадное будущее.

Меньшинство комиссіи 1905 года выноситъ существующей въ Англии системѣ Outdoor Labour Test суровый и безпощадный приговоръ <sup>2)</sup>. Свои обвиненія меньшинство комиссіи построило на тщательномъ и близкомъ знакомствѣ съ положеніемъ трудоспособнаго бѣдняка, пользующагося помощью на дому за работу, и на выясненіи полнаго несоотвѣтствія этого положенія положенію обыкновеннаго рабочаго, трудящагося при нормальныхъ условіяхъ. Другими словами, оно рельефно подчеркиваетъ, какъ на практикѣ грубо нарушается основное начало англійскаго законодательства объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ—принципъ «less eligibility». Нарушеніе этого принципа меньшинство комиссіи видитъ въ томъ, что попечители о бѣдныхъ, при опредѣленіи характера предлагаемой работы и размѣра оказываемой помощи, рѣдко умѣютъ удержаться на серединѣ между двумя крайностями: съ одной стороны, они требуютъ исполненія не работы, а пародіи на нее, и за это даютъ хорошую пищу, кровъ въ общихъ ночлежныхъ пріютахъ и  $\frac{1}{2}$  пенса денегъ, а съ другой стороны—принуждаютъ пауперовъ исполнять трудную, чуть-ли не тюремную работу и за это даютъ помощь, недостаточную для удовлетворенія всѣхъ жизненныхъ потребностей.

Сама работа, которая предлагается трудоспособному бѣдня-

<sup>1)</sup> Report (бол.), р. 208.

<sup>2)</sup> Report (мен.), р. 1047—1056.

ку, носить однообразный характеръ, ограничиваясь, въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ, щипкой пакли, рубкой дровъ, размолкой хлѣба, а чаще всего разбиваніемъ гранита или известняка. Правда, нѣкоторыя бюро попечителей, начиная съ 1886 года, когда былъ изданъ соответствующій циркуляръ министерства мѣстнаго управленія, начали примѣнять другія, менѣе оттаивающія формы работы, въ родѣ копанія огородовъ, разбивки садовъ и проч., но въ общемъ имъ не удалось уничтожить преобладанія работъ стараго типа. Мало измѣнился и внѣшній обликъ того учрежденія или мѣста, гдѣ предлагается такая работа. Имъ является все тотъ-же сарай (Labour yard, Stone yard, Test yard), составляющій часть рабочаго дома, раздѣленный, обычно, на стойла или отдѣльныя помѣщенія, въ которыхъ работаютъ бѣдняки изолированно другъ отъ друга: этотъ labour yard обычно находится подъ надзоромъ завѣдующаго рабочимъ домомъ (Workhouse Master) или особаго лица (Labour Master), подчиненнаго завѣдующему.

Въ какомъ-же положеніи находится трудоспособный бѣднякъ, пользующійся трудовой помощью въ этихъ yard'ахъ, т. е., другими словами, похоже-ли оно на положеніе рабочаго, занятаго въ промышленности и работающаго на основаніи рабочаго договора, и, слѣдовательно, достигается-ли принципъ «less eligibility», положенный въ основаніе англійскаго законодательства объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ? На всѣ эти вопросы докладъ меньшинства комиссіи даетъ отрицательный отвѣтъ и предлагаетъ совершенно уничтожить эту организацію трудовой помощи и замѣнить ее особыми мѣрами попеченія о трудоспособныхъ, ничего общаго не имѣющими съ методами обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ. Въ центрѣ этихъ мѣръ стоитъ *національная организація указанія работы*.

Конечно, большинство комиссіи далеко не раздѣляетъ такого пессимистическаго взгляда на современную организацію помощи трудоспособнымъ бѣднякамъ внѣ рабочаго дома. Оно стремится лишь парализовать вредныя послѣдствія современной постановки этого дѣла и внести нѣкоторый коррективъ, въ видѣ различныхъ мѣръ и частичнаго измѣненія существующей регламентации<sup>1)</sup>.

Прежде всего, большинство комиссіи указываетъ на полную безцѣльность одновременнаго существованія двухъ распоряженій (Orders), регулирующихъ помощь на дому. Во-первыхъ, благодаря широкому примѣненію такъ называемаго Outdoor Labour Test Orders, трудоспособный бѣднякъ, въ какой-бы части Англійи и Уэльса онъ ни находился, можетъ пользоваться помощью отъ органовъ обя-

<sup>1)</sup> Report (бол.), p. 162.

зательнаго призрѣнія только за исполненіе положенной ему работы. Во-вторыхъ, постепенно утрачиваетъ свой смыслъ и первоначальная причина, заставившая министерство мѣстнаго управленія дѣлить Англію и Уэльсъ на двѣ половины съ особыми въ каждой уставами, регламентирующими оказаніе помощи на дому трудоспособнымъ бѣднякамъ. Этой причиной, какъ извѣстно, былъ существовавшій въ началѣ и серединѣ XIX столѣтія рѣзкій контрастъ между густо населенными и мало населенными союзами. Въ настоящее время этотъ контрастъ значительно утратилъ свою остроту.

Затѣмъ, большинство комиссіи рекомендуетъ одну мѣру, которая должна отразиться на положеніи бѣдняка, получающаго помощь на дому: а именно, оно высказываетъ пожеланіе, чтобы такія лица вели достойный образъ жизни и проживали въ приличныхъ домахъ (*decent houses*), при чемъ органамъ публичнаго призрѣнія должно быть предоставлено право опредѣлять тотъ районъ, гдѣ условія жизни признаются дурными, и гдѣ, слѣдовательно, бѣдняку, получающему помощь на дому, жить воспрещается. Формулируя это пожеланіе, большинство комиссіи намѣренно стремится къ значительному ограниченію свободы проживания бѣдняка, создавая для него запретные районы городской территоріи: если это пожеланіе получить осуществленіе, тогда положеніе англійскаго бѣдняка, получающаго помощь на дому, будетъ имѣть еще одну черту, отличающую его отъ положенія обыкновеннаго англійскаго рабочаго. Большинство комиссіи, предлагая такую мѣру, опирается на данныя многолѣтняго опыта, которыя, несомнѣнно, говорятъ въ пользу желательности и необходимости принятія этой мѣры<sup>1)</sup>. Такъ, прежде всего, выдвигаются соображенія экономическаго характера: многочисленныя статистическія изслѣдованія неопровержимо доказываютъ, что въ переполненныхъ бѣднымъ людомъ и вообще въ бѣдныхъ кварталахъ размѣръ квартирной платы гораздо выше размѣра ея же въ болѣе зажиточныхъ респектабельныхъ районахъ, а потому и размѣръ пособія бѣдняку поневолѣ приходится опредѣлять въ большемъ размѣрѣ. Затѣмъ, примѣненіе проектируемой мѣры безусловно окажется выгоднымъ въ томъ отношеніи, что оно изолируетъ бѣдняка отъ окружавшей его раньше обстановки униженія и нищеты. Такая изоляція особенно нужна для тѣхъ семействъ, гдѣ есть дѣти и подростки. Наконецъ, большинство комиссіи уповаетъ, что такой проскрипціонный списокъ значительно уменьшитъ выгоды владѣльцевъ старыхъ домовъ, привлечетъ общественное вниманіе къ антисанитарному состоянію отдѣльныхъ районовъ, а въ нѣкоторыхъ мѣстахъ подчеркнетъ не-

1) *Report* (бол.), р. 152.

достатокъ въ удобныхъ жилищахъ для рабочихъ. По словамъ доклада, такая мѣра вовсе не является новшествомъ, потому что и въ настоящее время она практикуется нѣкоторыми бюро попечителей о бѣдныхъ. Большинство комиссіи въ своемъ стремленіи къ оздоровленію тѣхъ кварталовъ, гдѣ ютится бѣднота, высказываетъ пожеланіе, чтобы во всей странѣ, а не въ одномъ только Лондонѣ, какъ это установлено въ настоящее время, чиновники, оказывающіе помощь бѣднымъ, были обязаны сообщать санитарнымъ властямъ о переполненныхъ и антисанитарныхъ домахъ, при чемъ органамъ публичнаго призрѣнія должно быть предоставлено право, въ случаѣ отказа санитарныхъ властей, принимать какія-либо соотвѣтствующія мѣры, доносить объ этомъ министерству мѣстнаго управленія. Высказываясь за ограниченіе бѣдняковъ, получающихъ помощь на дому, въ свободѣ выбора мѣста жительства, большинство комиссіи рекомендуетъ и другую мѣру, которая опять-таки отражается на положеніи бѣдняка: оно проектируетъ принудительное удаленіе нѣкоторыхъ нуждающихся, получающихъ помощь на дому, въ рабочій домъ или иное учрежденіе, а въ подкрѣпленіе этого ссылается на многихъ свидѣтелей, высказывавшихся въ пользу такого расширенія правъ попечителей<sup>1)</sup>. Въ докладѣ большинства комиссіи приводится примѣръ, когда престарѣлые бѣдняки жили въ частныхъ домахъ въ состояніи ужасной заброшенности, и тѣмъ не менѣе попечители были вынуждены оказывать имъ помощь на дому, такъ какъ лишены были возможности и права выселять ихъ въ какое-нибудь учрежденіе вопреки ихъ волѣ: насколько ужасны были условія, въ которыхъ они жили, какой омерзительный видъ представляли они сами и занимаемое ими помѣщеніе, можно судить по тому, что окружныя сидѣлки и гробовщики отказывались отъ исполненія своихъ обязанностей.

По отношенію къ вдовамъ большинство комиссіи рекомендуетъ тщательное и внимательное изученіе каждаго случая нужды, а брошенныя жены, кромѣ особыхъ случаевъ, могутъ получать помощь лишь по истеченіи первыхъ 12 мѣсяцевъ послѣ оставленія ихъ мужьями.

Наконецъ, по мнѣнію большинства комиссіи, помощь на дому должна оказываться лишь при условіи полнаго знакомства съ самимъ нуждающимся, должна вполне удовлетворять назрѣвшую нужду и соотвѣтствовать особенностямъ каждаго случая.

Для проведенія въ жизнь всѣхъ этихъ пожеланій большинство комиссіи рекомендуетъ ввести такъ наз. «case-paper-system»<sup>2)</sup>. Эта система существенно отличается отъ той, которая принята

<sup>1)</sup> Report (бол.), р. 153.

<sup>2)</sup> Report (бол.), р. 160—161.

въ настоящее время подавляющимъ большинствомъ бюро попечителей о бѣдныхъ. При существующей системѣ, просьбы просителей заносятся въ книгу по времени поступленія, а не разносятся по особымъ папкамъ, гдѣ о каждомъ просителѣ и его семьѣ ведется постоянная запись. Такимъ образомъ, сколько-бы просьбъ о помощи ни подавалъ бѣднякъ, онѣ каждый разъ вносятся въ книгу для записыванія просьбъ и обслѣдованій, которая ведется relieving officer'омъ. Поэтому, тамъ, гдѣ не ведется указателя именъ и фамилій просителей, попечители могутъ узнавать о прошлой жизни просителя лишь по тѣмъ отрывочнымъ свѣдѣніямъ, которыя сохранились въ памяти relieving officer, а если старый служащій relieving officer уходитъ и его замѣняетъ новичокъ, то для послѣдняго всѣ просители представляются загадкой, и чтобы составить себѣ представленіе о прошломъ просителя, ему нужно пересмотрѣть всю книгу записей. При «case-paper-system» каждая просьба даннаго лица присоединяется къ собраннымъ уже о немъ свѣдѣніямъ и бумагамъ, которыя представляютъ послѣдовательную исторію даннаго случая (case) нужды; такое собраніе бумагъ заносится въ указатель и легко можетъ быть найдено всякимъ, кому придется имѣть дѣло съ даннымъ случаемъ нужды.

Въ заключеніе большинство комисіи высказываетъ пожеланіе, чтобы между органами публичнаго призрѣнія бѣдныхъ и признанными добровольными благотворительными комитетами установилось извѣстное взаимодействіе, которое можетъ существенно облегчить положеніе нуждающагося<sup>1)</sup>.

Приведенный выше очеркъ обязательнаго призрѣнія трудоспособныхъ бѣдныхъ въ Англіи даетъ возможность сдѣлать нѣсколько общихъ выводовъ относительно характера положенія этой категоріи бѣдныхъ. Во-первыхъ, несомнѣннымъ представляется фактъ, что, несмотря на горькій опытъ прошлаго, англійскіе органы призрѣнія бѣдныхъ практикуютъ въ довольно широкихъ размѣрахъ помощь трудоспособнымъ бѣднякамъ, въ видѣ выдачи имъ пособій деньгами и натурой. Надо, впрочемъ, оговориться, что этимъ видомъ помощи пользуются почти исключительно трудоспособныя женщины. Во-вторыхъ, у остальныхъ трудоспособныхъ бѣдняковъ нормальнымъ способомъ установленія законной бѣдности является помощь въ рабочемъ домѣ или внѣ его, но обязательно за работу, которую долженъ исполнять нуждающійся: въ этомъ случаѣ между органами обязательнаго призрѣнія и самимъ бѣднякомъ создаются своеобразныя отношенія, которыя можно назвать суррогатомъ рабочаго договора. Въ основаніи этихъ отношеній лежитъ соглашеніе нуждающагося съ публичной властью, въ силу котораго первый обязуется исполнять ежеднев-

<sup>1)</sup> Report (мен.), p. 1102.

но, въ теченіе извѣстнаго числа часовъ, опредѣленное количество работы, а вторая должна дать ему за это полное содержаніе, а въ извѣстныхъ случаяхъ и вознагражденіе, которымъ покрывается часть расходовъ по его содержанію. Несомнѣнно, въ этомъ соглашеніи можно подмѣтить нѣкоторые элементы нормальнаго рабочаго договора, но на ряду съ ними и нѣкоторыя отличительныя черты, которыя заставляютъ признать это соглашеніе только суррогатомъ нормальнаго рабочаго договора. Такъ, прежде всего, послѣдствіемъ такого соглашения для нуждающагося является утрата имъ политическихъ правъ, что, конечно, немислимо при нормальномъ рабочемъ договорѣ. Затѣмъ, при наличности извѣстныхъ условій, публичная власть приобретаетъ право односторонне продолжать еще нѣкоторое время это соглашеніе, удлинять состояніе законной бѣдности у трудоспособнаго бѣдняка: такое право принадлежитъ попечителямъ о бѣдныхъ по отношенію къ той категоріи кліентовъ рабочаго дома, которая извѣстна подъ именемъ «ins and outs». Далѣе, предусмотрѣнныя въ этомъ соглашеніи условія исполненія работы, оплата труда, число рабочихъ часовъ рѣзко отличаются отъ тѣхъ же пунктовъ нормальнаго рабочаго договора: число рабочихъ часовъ значительно меньше рабочаго времени самостоятельнаго англійскаго рабочаго, продуктивность работы паупера не выдерживаетъ сравненія съ работою нормальнаго рабочаго и стоимость исполненной имъ работы во много разъ превосходитъ ея рыночную стоимость.

Эти отрицательныя стороны своеобразнаго соглашения между органами обязательнаго призрѣнія и трудоспособнымъ бѣднякомъ не могли, конечно, ускользнуть отъ вниманія общества и законодателя, заинтересованныхъ въ устраненіи этихъ дефектовъ. Они попытались устранить ихъ путемъ организациі помощи безработнымъ внѣ рамокъ законодательства объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ. Начиная съ 1886 года, въ англійскихъ городахъ получаютъ особенное развитіе городскія общественныя работы (Municipal Relief Works); наконецъ, въ 1905 году издается особый актъ о безработныхъ (Unemployed Workmen Act). Но эти попытки не достигли поставленной цѣли, и англійскому обществу и законодателю пришлось обратиться къ единственному средству — организациі общепользныхъ посредническихъ конторъ по присканію работы (Labour Exchanges), которыя только однѣ и могутъ дать безработному работу въ условіяхъ нормальнаго рабочаго договора. Начало этому повороту положено закономъ 1908 года, поставившимъ организацию такихъ конторъ на широкихъ началахъ и привлечшимъ къ расходамъ на ихъ содержаніе государственное казначейство.

СПбГУ

СПбГУ

СПбГУ



00009529

ЮФ СПбГУ