

Савчук Є. Ю.,

*студентка юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ РОБІТНИКІВ У НІМЕЧЧИНІ НАПРИКІНЦІ ХІХ СТ.

**Анотація.** У статті здійснено аналіз нормативних актів, прийнятих німецьким рейхстагом у контексті соціальних реформ канцлера Німеччини Отто фон Бісмарка у 80-х рр. ХХ ст.

**Ключові слова:** робітниче законодавство, соціальна політика, соціальне страхування, соціальний захист.

**Постановка проблеми.** Загострення соціальних протиріч в умовах становлення ринкової економіки в Україні засвідчує необхідність створення адекватної моделі соціального захисту як одного із основних показників рівня розвитку країни та суспільного добробуту населення. Як підтверджує міжнародний досвід, найкращим зразком соціально-орієнтованої моделі виступає солідарна самозабезпечувальна система державного соціального страхування, що спроможна забезпечити ефективний соціальний захист у разі настання соціальних ризиків.

Інститут загальнообов'язкового державного соціального страхування як основну організаційно-правову форму соціального захисту найманих робітників у світовій практиці вперше було запроваджено у Німеччині наприкінці ХІХ ст. Згодом соціальне законодавство цієї держави стало взірцем для інших країн у розробленні основ соціального захисту. Сама ж модель за прізвиськом її ініціатора та натхненника канцлера Німеччини Отто фон Бісмарка у світовій практиці отримала назву «бісмаркської» [1, с. 70].

Оскільки соціальне страхування, започатковане в Україні прийняттям 14 січня 1998 р. «Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [2], базується на тих же основоположних принципах, видається доречним вивчити досвід впровадження означеного інституту в Німеччині для удосконалення вітчизняного соціального законодавства, сучасних форм та методів роботи органів соціального страхування в незалежній Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема правового регулювання соціальних реформ в Німеччині кінця ХІХ ст. не стала предметом спеціальних досліджень в сучасній юридичній літературі. На сьогодні опубліковано декілька статей, в яких автори розкривають, переважно, історичний аспект даної теми. Так, у статті С. Матвеева та Г. Музиченка подано загальну характеристику соціальної політики Отто фон Бісмарка [3]. В. Москаленко простежує загальні принципи еволюції ідеї соціального захисту в останній чверті ХІХ – 30-х рр. ХХ століть [4]. Історію окремих видів страхування подано у статтях О. Мельничука [5-6]. Натомість правове регулювання забезпечення окремих видів соціальних ризиків залишилося поза увагою дослідників.

**Мета статті.** Метою означеної статті є аналіз законодавчих актів, що склали зміст соціальних реформ в Ні-

меччині наприкінці ХІХ ст. і запровадили основні види соціального страхування, які, в свою чергу, лягли в основу нової системи соціального захисту найманих робітників.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ідея соціального захисту найманих працівників у своєму розвитку пройшла шлях від повного заперечення втручання держави у соціальну сферу (концепція держави-нічного сторожа) до принципу соціально відповідальної держави. Рубіжним періодом становлення та формування «нового лібералізму», що пропагував ідею соціально орієнтованої держави є кінець ХІХ ст. Активізація соціалістичного та робітничого рухів в цей час змусили правлячі кола відмовитися від ідей манчестерських теорій та висловитися за активне втручання у регулювання відносин між робітниками та підприємцями [4, с. 97].

Одним із перших, хто висловився за необхідність проведення соціальних реформ як запобіжного заходу у боротьбі з робітничим рухом, був рейхсканцлер Німецької імперії Отто фон Бісмарк. Виступаючи у рейхстазі в 1871 р., він зазначав, що «єдиним засобом... є здійснення того, що видається справедливим у вимогах соціалістів і може бути реалізованим в межах існуючого державного та суспільного порядку» [7, с. 37]. Окрім зняття соціальної напруги, єдине соціальне законодавство мало стати запорукою закріплення територіальної єдності держави та надійним захистом від партикуляризму.

Прагнення до збереження соціального миру у капіталістичному суспільстві об'єднали навколо рейхсканцлера не лише підприємців, але й тих соціальних реформаторів із буржуазії, які виступали за «соціальну монархію» і державне втручання у вирішення соціальних питань. Виразником нового напрямку, який серед німецьких вчених отримав назву «катедер-соціалізму», був заснований у 1872 р. в м. Ейзенах «Союз соціальної політики». Його учасники першими поставили за мету вивчення питання про запровадження загальнодержавного соціального страхування [3, с. 144]. Розроблення законодавчої бази виявилось не надто складним, оскільки ґрунт для цього був підготовлений попередніми його формами – добровільним, факультативно-обов'язковим та частково-обов'язковим страхуванням, започаткованих у Німеччині на початку ХІХ ст. [8, с. 29].

Втілення в життя напрацьованих законопроектів було здійснено в період «ери робітничого законодавства», започаткованої з ініціативи О. фон Бісмарка на початку 1880-х рр. Вона передбачала прийняття рейхстагом, запропонованих імперським урядом, низки законодавчих актів, що запроваджували соціальне страхування найманих робітників та службовців у разі настання основних соціальних ризиків. Реформування соціального захисту здійснювалися за трьома основними напрямками: 1) тимчасова непра-

цездатність (хвороба); 2) нещасні випадки; 3) старість та інвалідність [9, с. 88].

Першим нормативним актом, який 15 червня 1883 р. отримав законодавчу санкцію німецького рейхстагу, а з 1 грудня 1884 р. вступив в законну силу, був закон про страхування на випадок хвороби. В подальшому він діяв в редакції від 10 квітня 1892 р. із деякими змінами, внесеними нормативними актами від 30 червня 1900 р. та 25 травня 1903 р. [10, р. 62].

Відповідно до законодавства, обов'язковому страхуванню на випадок тимчасової непрацездатності підлягали робітники і службовці фабрично-заводських, гірничих і будівельних підприємств, ремісничої промисловості, транспорту та торгівлі, адвокатури та нотаріату, поштових та телеграфних відомств.

В той же час із кола застрахованих виключалися службовці, що мали сукупний дохід понад 2 тис. марок на рік, а також тимчасові робітники. Не могли розраховувати на соціальний захист сільськогосподарські, надомні робітники та домашня прислуга, для яких пропонувалося використовувати добровільні форми страхування. Практика свідчить, що поступово норми загальнообов'язкового страхування були поширені і на дані категорії осіб. Приміром, на початок ХХ ст. страхування сільськогосподарських та лісових працівників було запроваджено в 12 територіальних утвореннях, в тому числі у Саксонії, Вюртемберзі, Бадені та Гессені. Решта найманих працівників, що не підпадали під юрисдикцію закону, могли скористатися правом на соціальний захист на добровільних началах [8, с. 70-71].

Впровадження в життя даного виду страхування покладалося на лікарняні каси. На момент вступу в дію закону в Німеччині діяли 6 типів страхових кас. Таке розмаїття пояснювалося частковим збереженням окремих кас добровільного страхування, які продовжили функціонування в нових умовах. Найбільш поширеними були фабричні і промислові каси. Такі каси засновувалися на підприємствах, де працювало більше 50 осіб. Іншим різновидом були будівельні каси, які засновувалися керівниками будівельних робіт чи підрядниками на період виконання робіт. Для ремісничих робітників існували спеціальні цехові каси, заснування яких покладалося на ремісничі цехи. Одним із найстаріших видів страхових кас були особливі, гірничозаводські каси, що проводили страхування робітників гірничої промисловості. На противагу попереднім, що відображали галузевий принцип страхування, існували територіальні місцеві та общинні каси, засновані органами місцевого самоврядування [11, с. 56-57].

Державний контроль за діяльністю лікарняних кас здійснювався через три інстанції: 1) установу нагляду (Aufsichtsbehörde), нижчу та вищу адміністративну установи (untere, höhere Verwaltungsbehörde). Функції цих установ в окремих союзних державах були різними. Якщо в одних вони виступали як соціальні установи нагляду за страхуванням, то в інших – як адміністративні органи, що виконували й інші функції. У вирішенні спорів щодо страхових виплат, окрім вказаних органів брали участь промислові суди та загальні судові установи [12, с. 624].

Законодавством встановлювався обсяг мінімальних та максимальних розмірів забезпечення. До мінімальних гарантійних виплат належали: безкоштовна медична до-

помога (амбулаторне та стаціонарне лікування, видача ліків) з першого дня хвороби; допомога з тимчасової непрацездатності у розмірі половини середнього заробітку впродовж 26 тижнів, починаючи із четвертого дня хвороби; допомога при народженні дитини у розмірі половини заробітку впродовж шести тижнів; допомога на поховання в обсязі двадцяти середніх заробітків. Робітники, які втратили роботу і перестали бути членами лікарняних кас, зберігали право на забезпечення протягом трьох тижнів. За рахунок власних коштів роботодавців тривалість виплати допомоги могла бути продовжена до 1 року, максимальний розмір допомоги з тимчасової непрацездатності встановлювався на рівні 3/4 заробітку, а допомога на поховання – сягала сорока заробітних плат застрахованого [8, с. 79].

Фінансову основу забезпечення тимчасово непрацездатних становили щомісячні і щотижневі страхові внески робітників і підприємців. При цьому наймані працівники забезпечували 2/3, а роботодавці – 1/3 бюджету страхових кас. Щодо обсягів, то законодавець встановлював лише їх мінімальні та максимальні ставки, а також пропорцію, за якою вони розподілялися між роботодавцями та робітниками. В середньому до галузевих страхових кас робітниками сплачувалося від 3 до 4% заробітної плати. Максимальний внесок з якого нараховувалися внески мав не перевищувати 5 марок на день. Резервний фонд лікарняної каси становив не менше трьохрічної суми витратної частини [8, с. 80].

В цілому, на кінець ХІХ ст. загальнообов'язковим державним страхуванням від хвороб в Німеччині було охоплено майже 10 млн. осіб, що складало 18% від усього населення [13, с. 89]. Якщо до цього додати застрахованих в системі факультативно-обов'язкового та добровільного страхування, то можна стверджувати, що на початок ХХ ст. страхуванням від хвороб було охоплено приблизно 1/3 населення Німеччини [7, с. 38].

Іншим соціальним ризиком, передбаченим системою державного страхування в Німеччині наприкінці ХІХ ст. були нещасні випадки на виробництві. Проект відповідного закону був внесений до рейхстагу Отто фон Бісмарком ще у 1880 р., однак при розгляді восени 1881 р. він не знайшов підтримки депутатів. Остаточну санкцію законодавчого органу нормативний акт отримав лише 5 червня 1884 р. і вступив в дію з 1 жовтня 1885 р. [10, р. 62.] Після внесення відповідних змін та доповнень він діяв в остаточній редакції 1900 р. [8, с. 163].

Окрім промисловості, закон поширював свою дію на сільське господарство, лісництво та судноплавство. В той же час дрібні промисли – ремісництво та торгівля – страхуванню не підлягали. При цьому страхування поширювалося на найманих працівників, річний заробіток яких не перевищував 3000 (згодом – 2000) марок [4, с. 165]. Організація страхування від нещасних випадків в Німеччині здійснювалася за принципом централізації – шляхом організації крупних спілок підприємців за галузевою ознакою. Такі спілки отримали назву «промислових товариств» (Berufsgenossenschaften). В сільському господарстві та лісництві спілки створювалися за територіальним принципом в межах адміністративних округів [13, с. 54].

Страхування здійснювалося виключно на кошти підприємців, тому лише вони входили до складу страхо-

вих товариств, отримавши широкі повноваження щодо формування статутних документів. Наймані робітники отримували право голосу лише при обговоренні заходів попередження нещасних випадків, які не могли бути реалізовані без їх безпосередньої участі. Органами нагляду за страхуванням від нещасних випадків були третейські суди та Імперське страхове бюро. Якщо третейські суди розглядали спори між промисловими товариствами та застрахованими з приводу виплати винагороди, то Імперське бюро зосереджувало в собі функції з нагляду за організаційною діяльністю товариств. Крім того Імперське страхове бюро було найвищою інстанцією з вирішення спорів у сфері страхування [14, с. 35-36].

Основним призначенням страхування від нещасних випадків було відшкодування матеріальних втрат, обумовлених зниженням працездатності потерпілого. Однак відшкодування таких втрат здійснювалося не в повному обсязі. Так, робітник, що постраждав від нещасного випадку і повністю втратив працездатність, міг претендувати на пенсію, що не перевищувала 2/3 його заробітку. Така пенсія отримала назву «повної», оскільки часткова втрата працездатності зменшувала пропорційно і розмір майбутньої пенсії. Повна пенсія могла бути підвищена до розмірів середнього заробітку у разі, коли потерпілий для задоволення своїх природних потреб не міг обійтися без сторонньої допомоги та здобути собі засоби для існування. За нормою закону повна пенсія передбачалася також для тих постраждалих, які через незалежні від них причини не могли підшукати собі підходящу роботу. Однак остання, за висловом А. Мюлера, носила переважно декоративний характер [15, с. 149].

У разі настання смерті робітника через нещасний випадок, члени сім'ї отримували право на пенсію, що складала не більше 60% його річного заробітку. При цьому дружина отримувала пенсію до наступного шлюбу, а діти – до настання 15-річного віку. На поховання померлого видавалася допомога у розмірі 20-ти кратного заробітку. Часткові пенсії, що не перевищували 15% повної пенсії могли бути за згодою із потерпілим замінені виплатою одноразової грошової суми [8, с. 169].

Незважаючи на те, що фінансування витрат за законом покладалося виключно на підприємців через сплату ними страхових внесків, законодавець все-таки зумів перекласти частину відповідальності і на самих робітників. Це було відображено в нормі, за якою лікування та забезпечення потерпілих упродовж 13 тижнів після нещасного випадку (вичікувальний період) покладалося на лікарняні каси, бюджет яких на 2/3 складався із внесків робітників. Так, за період з 1886 до 1895 р. лікарняними касами Німеччини було витрачено на обслуговування потерпілих від нещасних випадків 12% від усіх витрат промислових товариств [13, с. 6].

Окрім виплати компенсацій потерпілим, іншою функцією промислових товариств було проведення роботи із попередження нещасних випадків. Зокрема, закон надавав товариствам право видачі обов'язкових постанов, що поширювали свою дію як на окремі галузі виробництва, так і на окремі підприємства. Невиконання обов'язкових приписів з боку підприємців тягнуло за собою накладення штрафу у розмірі до 1000 марок або ж було підставою для збільшення розмірів страхових внесків. Спостереження за

виконанням обов'язкових постанов покладалося на особливий штат інспекторів, що проводили перевірки безпосередньо на підприємствах. Так, приміром, на 1908 р. у складі 62 фабрично-заводських промислових товариств працювали 332 інспектори, а 48 сільськогосподарських товариств мали у своєму розпорядженні 37 інспекторів. До того ж за виконанням постанов стежили й урядові фабричні інспектори [16, с. 56].

Страхування від нещасних випадків було одним із найбільш поширених видів в Німеччині. Станом на 1901 р. ним було охоплено 17 млн. найманих працівників [8, с. 176], на забезпечення яких промислові підприємства витрачали майже 90 млн. марок [14, с. 42]. У подальшому такі витрати суттєво зростали, що пояснювалося збільшенням кількості потерпілих від нещасних випадків. Так, якщо у 1886 р. їх нараховувалося 100 тис., то на 1900 р. – вже 493 тис. [5, с. 143]. Така статистика, на думку економістів, була обумовлена: розширенням обсягу застрахованих; покращенням реєстрації нещасних випадків; прогресуючою заміною ручної праці машинами.

Останнім нормативним актом, прийнятим німецьким рейхстагом 22 червня 1889 р. в рамках соціального робітничого законодавства, був закон, що запроваджував загальнообов'язкове страхування на випадок інвалідності та старості. Положення закону на території Німеччини вводилися в дію з 1 січня 1891 р. Із внесеними змінами він діяв в редакції 1899 р. [10, р. 64].

Обов'язковому страхуванню з 16-річного віку підлягали: 1) робітники усіх підприємств, незалежно від форми власності та розміру заробітку; 2) службовці, заробіток яких не перевищував 2000 марок. Як виняток, за постановою Союзу Ради до обов'язкового страхування могли бути залучені й інші особи самостійної праці. Таким чином критерієм поширення вказаного виду страхування слугувала не професійна приналежність, а соціальний стан. Предметом страхування виступала втрата працездатності не менше як на 2/3 або ж досягнення 70-річного віку [8, с. 221].

Основною організаційною одиницею страхування виступали місцеві страхові установи, влаштовані за територіальним принципом. Загалом, на кінець XIX ст. в Німеччині діяла 31 страхова установа. Управління ними здійснювали виборні комітети, до складу яких входили по 5 представників від робітників та підприємців. Виконавчим органом виступали правління, очолювані чиновниками, призначуваними урядом чи комунальною владою. Апеляції на рішення страхових установ розглядали третейські суди та Імперське страхове бюро [13, с. 97].

Страхові внески робітники і підприємці сплачували у рівних долях, розміри яких, залежно від обсягу річного заробітку, становили від 7 до 18 пфенінгів на тиждень. Для визначення конкретної суми внеску всі застраховані за рівнем доходу поділялися на 5 класів. Участь держави у фінансуванні страхування полягала у виплаті кожному пенсіонеру додаткової річної пенсії у розмірі 50 марок [8, с. 224].

Право на інвалідну пенсію, згідно законодавства, було обумовлено певним вичікувальним періодом. Зокрема, для отримання мінімальної пенсії застрахований повинен був сплатити не менше 200 тижневих внесків. В подальшому розмір пенсії залежав від кількості сплачених

внесків та їх обсягу. Мінімальний розмір річної пенсії, залежно від класу, складав від 116 до 150 марок, а максимальний – від 188 до 462 марок [16, с. 186].

Необхідною умовою для отримання повної пенсії по старості була сплата страхових внесків упродовж 24 років. Як виняток, для перехідного періоду, право на отримання пенсії надавалося особам, що розпочали сплачувати страхові внески до досягнення 40-річного віку. Особи, які досягли пенсійного віку на момент вступу в дію закону могли претендувати на пенсію за умови наявності безперервного трьохрічного стажу роботи на підприємствах, що підлягали загальнообов'язковому страхуванню. Завдяки цьому вже в перший рік запровадження страхування в Німеччині було призначено 133 тис. пенсій. Структурно пенсії по старості склалися із 2-х частин: основної, розмір якої, залежно від класу, становив від 60 до 180 марок на рік; доплати держави у розмірі 50 марок. На 1900 р. середній розмір пенсії по старості складав 145 марок на рік [15, с. 102]. Загалом на початок XX ст. страхуванням інвалідності та старості було охоплено понад 10 млн. осіб [8, с. 221].

**Висновки.** Отже, соціальні реформи, проведені канцлером Німеччини О. фон Бісмарком у 70-80-х рр. XIX ст., були значним кроком уперед у реформуванні робітничого законодавства. Пакет законів, прийнятих рейхстагом, запроваджував єдину на той час систему державного соціального захисту найманих працівників, що базувалася на впровадженні загальнообов'язкового соціального страхування. Не будучи ідеальними, нормативні акти не лише гарантували німецьким робітникам забезпечення у разі настання основних соціальних ризиків, але й стали певним еталоном для удосконалення соціального законодавства іншими європейськими країнами.

Предметом для подальших наукових розвідок у цій сфері є вивчення еволюції правового регулювання соціального захисту робітників і службовців в Німеччині у XX-початку XXI ст.

#### *Література:*

1. Татаренко Г. Моделі соціального страхування в контексті історії / Г. Татаренко // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 7. – С. 69-72.
2. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14 січня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.
3. Матвеев С.О. Соціальна політика Отто фон Бісмарка і сучасність / С.О. Матвеев, Г.В. Музиченко // Український історичний журнал. – 2008. – № 6. – С. 134-149.
4. Москаленко В.В. Еволюція ідеї соціального захисту в останній чверті XIX – 30-х рр. XX століть / В.В. Москаленко // Історична наука: проблеми розвитку. Матеріали Міжнародної наукової конференції 17-18 травня 2002 р. – Луганськ : СНУ, 2002. – С. 97-99.

5. Мельничук О.А. Передумови запровадження загальнообов'язкового державного соціального страхування в Німеччині у другій половині XIX ст. / О.А. Мельничук // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету ім. М. Коцюбинського. Серія: Історія. – Вип. 20. – Вінниця : ДКФ, 2012. – С.246-250.
6. Мельничук О.А. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок хвороби в Німеччині наприкінці XIX – початку XX ст. / О.А. Мельничук // Проблеми історії країн Центральної та Східної Європи: збірник наукових праць. – Кам'янець-Подільський : Кам'янець-Подільський національний університет імені Івана Огієнка, 2012. – Випуск. 3. – С. 154-162.
7. История Германии в 3 т. / Под общ. ред. Б. Бонвеча, Ю. Галактионова. –Т. 2: От создания Германской империи до начала XXI века. – М.: КДУ, 2008. – 672 с.
8. Вигдорчик Н.А. Социальное страхование. Систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования / Н.А. Вигдорчик. – СПб. : Практическая медицина, 1912. – 295 с.
9. Гончар Б.М. Нова історія країн Європи та США (1870-1918) / Б.М. Гончар, Н.Д. Городня. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет». – 2008. – 416 с.
10. Günter Nauman. Deutsche Geschichte 1806 bis heute / Nauman Günter. – Wiesbaden: marixverlag, 2010. – 256 p.
11. Данский Б.Г. Страхование рабочих в России и на Западе. Т.1. Вип.3. Организация больницы кассы / Б.Г. Данский. – СПб. : Прибой, 1914. – 206 с.
12. Яроцкий В. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей / В. Яроцкий. – СПб. : «Труд», 1895. – Т.2. – С. 497-1115.
13. Дементьев Е.М. Свод германских законов по страхованию рабочих / Е.М. Дементьев. – СПб.: «Труд», 1912. – 134 с.
14. Маркузон Ф.Д. Организация и деятельность страховых касс в Германии / Ф.Д. Маркузон. – М.: Вопросы труда, 1923. – 46 с.
15. Мюллер А. Рабочие секретариаты и государственный строй в Германии / А. Мюллер. – СПб.: Изд С. Скирмунта, 1907. – 201 с.
16. Литвинов-Фалинский С.П. Организация и практика страхования рабочих в Германии и условия возможного обеспечения рабочих в России / С.П. Литвинов-Фалинский. – СПб, 1903. – 275 с.

#### **Савчук Е. Ю. Правовое регулирование социальной защиты рабочих в Германии в конце XIX в.**

**Аннотация.** В статье осуществлен анализ нормативных актов, принятых немецким рейхстагом в контексте социальных реформ канцлера Германии Отто фон Бисмарка в 80-х гг. XX в.

**Ключевые слова:** рабочее законодательство, социальная политика, социальное страхование, социальная защита.

#### **Savchuk E. Legal regulation of social security for workers in Germany in the late nineteenth century**

**Summary.** This research analyzes the regulations adopted by the German Reichstag in the context of social reform of German Chancellor Otto von Bismarck in the 80's of the twentieth century.

**Key words:** workers' legislation, social policy, social insurance, social protection.