

Научная статья  
УДК 94(489)  
<https://doi.org/10.24158/fik.2022.3.18>

## Государственная поддержка безработных в Дании в начале XX в.

Юлия Владимировна Бунькова<sup>1</sup>, Фатима Александровна Эржибова<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Кабардино-Балкарский государственный университет имени Х.М. Бербекова, Нальчик, Россия

<sup>1</sup>[y.bunkova@inbox.ru](mailto:y.bunkova@inbox.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6529-0086>

<sup>2</sup>[ershibowa@yandex.ru](mailto:ershibowa@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-8522-8757>

**Аннотация.** Исследование посвящено проблеме государственной поддержки безработных в Дании в начале XX в. Показано становление этого направления датского социального законодательства. Рассмотрены главные положения проектов начала XX в. Раскрыто содержание закона 1907 г. об утвержденных кассах безработных и закона 1913 г. о предоставлении работы (об общинных бюро труда), которые составили правовые основы поддержки безработных в Дании со стороны государства в обозначенный период. Закон 1907 г. регламентировал порядок оказания помощи безработным. Закон 1913 г. о предоставлении работы дополнил документ 1907 г. В статье упомянуты вопросы, обсуждаемые на первом конгрессе администрации касс. Авторы уделяют особое внимание специфике датского законодательства в указанной области.

**Ключевые слова:** история Дании, внутренняя политика Дании в начале XX в., социальная политика Дании, социальное законодательство Дании начала XX в., социальное законодательство Европы начала XX в., социальное государство, поддержка безработных в Дании, поддержка безработных в Европе

**Для цитирования:** Бунькова Ю.В., Эржибова Ф.А. Государственная поддержка безработных в Дании в начале XX в. // Общество: философия, история, культура. 2022. № 3. С. 113–117. <https://doi.org/10.24158/fik.2022.3.18>.

Original article

## State assistance for the unemployed in Denmark in the early 20<sup>th</sup> century

Yulia V. Bunkova<sup>1</sup>, Fatima A. Erzhibova<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Kabardino-Balkarian State University named after H.M. Berbekov, Nalchik, Russia.

<sup>1</sup>[y.bunkova@inbox.ru](mailto:y.bunkova@inbox.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6529-0086>

<sup>2</sup>[ershibowa@yandex.ru](mailto:ershibowa@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0001-8522-8757>

**Abstract.** The study focuses on the problem of state support for the unemployed in Denmark in the early 20<sup>th</sup> century. It studies the development of Danish social welfare legislation and major aspects of the projects of the early twentieth century. The main points of the early 20<sup>th</sup> century projects are examined. The contents of the Unemployment Insurance Fund Act of 1907 and the Work Placement (Community Labor Offices) Act of 1913, which formed the legal basis for the state's support of the unemployed in Denmark during this period, are described. The 1907 Act regulated the procedure for providing assistance to the unemployed. The Employment (Community Labor Offices) Provision Act 1913 supplemented the 1907 Act. The article mentions issues discussed at the first congress of the administration of the cashier's office. The article focuses on the peculiarities of Danish legislation in this area.

**Keywords:** history of Denmark, internal policy of Denmark at the beginning of the 20<sup>th</sup> century, Danish social policy, social legislation of Denmark at the beginning of the 20<sup>th</sup> century, social legislation of Europe at the beginning of the 20<sup>th</sup> century, welfare State, Danish assistance to the unemployed, support for the unemployed in Europe

**For citation:** Bunkova, Yu.V. & Erzhibova, F.A. (2022) State assistance for the unemployed in Denmark in the early 20<sup>th</sup> century. *Society: Philosophy, History, Culture.* (3), 113–117. Available from: [doi:10.24158/fik.2022.3.18](https://doi.org/10.24158/fik.2022.3.18) (In Russian).

В начале XX в. в европейских государствах вопрос о страховании безработных являлся очередной проблемой социально-политического законодательства. Государственные и общественные деятели пришли к осознанию, что существующие средства борьбы с безработицей недостаточны; ни самопомощь рабочих, ни общественные работы, ни организация посредничества труда не в состоянии оказать значительное влияние на ослабление безработицы, единственное средство смягчить зло, связанное с безработицей, – это страхование от ее последствий. К. Лейтес в статье, опубликованной в 1910 г., отмечал, что «пока особенно прогрессирует идея коммунального страхования; объясняется это тем, что коммуне с ее ограниченной сферой действия и

с лучшим, нежели государство, знанием местных условий легче провести в жизнь страхование рабочих» (1910: 182).

В Дании попытки создать систему государственного страхования по безработице берут начало в 1902 г. (Jastrow, Badtke, 1910: 98) В фолькетинг в ноябре 1902 г. социал-демократической фракцией были внесены два законопроекта относительно помощи безработным от государства. В одном из них предлагалось уполномочить министра внутренних дел выделять из государственных средств ежегодно до 500 тыс. крон на субсидии профессиональным и другим рабочим организациям, помогающим своим безработным членам, ставшим таковыми без вины с их стороны. Объем субсидий отдельным союзам должен быть поставлен в зависимость от числа их членов и размера взносов, назначенных им специально для кассы помощи безработным. Если деятельность получающего субсидию союза не исчерпывается оказанием такой помощи, то предназначенные для последней средства должны поступать в особую кассу и не могут быть израсходованы на другие цели. Авторы второго проекта для облегчения нужды, вызванной господствовавшей тогда безработицей, предлагали уполномочить министра внутренних дел выдать общинам, которые просили бы об этом, субсидии из государственных средств в размере не выше 25 эре на жителя и в общем не более 600 тыс. крон при условии, чтобы получающие эти субсидии общины и от себя выделяли средства на подобную помощь. Выдача средств не должна была иметь характера благотворительности. Этот проект предусматривал предоставление министерству права выделения выплат из государственных средств общинам на организацию общественных работ.

В январе 1903 г. фолькетинг, обсудив эти проекты, постановил просить правительство создать особую комиссию для изучения вопроса о реорганизации всего страхования рабочих, в особенности на случай инвалидности и безработицы. Она была создана в марте того же года, к ней на рассмотрение поступили и проекты, внесенные членами правых партий. К марту 1906 г. комиссия выработала свой проект, сущность которого заключалась в том, что государство выдает субсидии зарегистрированным кассам помощи безработным. Зарегистрирована может быть касса, основанная наемными рабочими, занятыми в торговле, промышленности, ремесле, земледелии, трактирном промысле, при перевозке и земляных работах, имеющая не менее 50 членов 18–60 лет, принадлежащих к одной или нескольким определенным профессиям и подлежащих обязательному страхованию на случай болезни. Подобные кассы обязаны были принимать в свои ряды всякого удовлетворяющего упомянутым условиям и занятого в одной из тех профессий, для которых эта касса учреждена. Однако каждая касса должна ограничить круг деятельности или профессиями, или местностью. Согласно уставам кассы могли предоставлять правлениям право отказывать в приеме тем, кто по нравственным или физическим качествам окажется неспособным к правильному труду. Постановления правления могли быть обжалованы в комитете съезда делегатов касс. Никто не мог являться членом более чем одной кассы.

Зарегистрированные кассы не должны были оказывать помощь: а) бастующим и остающимся без работы вследствие локаута; б) нетрудоспособным; в) тем, кто сам отказывается от работы без уважительных причин и кому отказывают от места за пьянство или вследствие неспособности ужиться с работодателями или товарищами; г) отбывающим воинскую повинность и лишенным свободы по постановлению суда или следственной власти; д) безработным, отказывающимся от предлагаемой им правлением кассы соответствующей их способностям работы; е) получающим помощь от учреждений по призрению бедных. Касса может помогать в пути и на месте, натурой или деньгами, но только тем лишавшимся работы членам, которые состоят в ней не менее года. Помощь на месте не может превышать  $\frac{2}{3}$  среднего заработка в профессии или в данной местности, если касса местная; эта помощь не может быть ниже 50 эре и выше 2 крон в день на человека. Уставы касс должны регулировать оказание помощи таким образом, чтобы каждый застрахованный в течение года при достаточной продолжительности безработицы в общем мог получить подобную помощь в размере 70-кратной суммы, выдаваемой на месте в день.

Для связи между кассами ежегодно собирался съезд делегатов от них. Они избирались из состава правлений касс их членами, по одному от касс, имеющих не более тысячи членов, и по два члена и более – от остальных; съезд из своей среды избирал комитет. Его задача состояла в регулировании перехода членов из одной кассы в другую и по возможности в содействии при оказании помощи отдельными кассами.

Для надзора за деятельностью зарегистрированных касс со стороны правительства учреждена должность особого инспектора. Он председательствовал на ежегодных съездах делегатов и в комитете, содействовал основанию новых касс, имел право проверять отчетность всех получающих субсидии касс. Кассы ежегодно предоставляли ему отчеты о своей деятельности.

Субсидии со стороны государства выдавались кассам по истечении каждого года в размере до  $\frac{1}{3}$  суммы, накопленной в данной кассе из взносов членов за этот год. В общем государство затрачивало на эти субсидии не более 250 тыс. крон в год. Местным общинам должно было быть

предоставлено право без разрешения высших инстанций выплачивать кассам до 1/6 части сумм, сформированных у последних из взносов (Сувилов, 1907: 162–164). Этот проект был принят с незначительными изменениями.

Согласно закону об утвержденных кассах безработных 1907 г. (Гоос, 1907: 267–281), таковыми признавались союзы рабочих, получающих жалование, относящихся к одной или нескольким профессиям и объединяющихся для того, чтобы путем взносов обеспечить себе взаимную помощь на случай безработицы, вызванной какими-либо причинами, за исключением указанных в ст. 13. К ним относятся участие в забастовках, отсутствие работы ввиду болезни или нетрудоспособности в течение соответствующего периода. Также выплаты не полагались тем, кто бросил работу без уважительной причины или не смог найти общий язык с хозяевами или товарищами; тем, кто отбывал наложенное на них наказание; тем, кто подвергся предварительному тюремному заключению; тем, кто состоял на постоянном попечении учреждений общественного призрения; тем, кто отказывался принять работу, предложенную правлением кассы. Пособия не выдавались отбывающим службу. Членам кассы, получившим отказ в выплатах, предоставлялось право обжаловать данное решение.

Закон содержал требования к учреждению кассы и описывал порядок ее утверждения. Она должна насчитывать не менее 50 членов, но при чрезвычайных условиях министр внутренних дел имел право утвердить кассу с меньшим количеством членов. Закон очерчивал территориальные и профессиональные принципы организации касс. Возрастные рамки членов определял устав, но в составе не могли находиться лица до достижения 18 лет и после 60-летнего возраста. Правление имело право вносить в устав утвержденной кассы правило отказа в принятии людей, не способных к успешному выполнению работы. Тем, кто соответствовал критериям, определяемым законом, и принадлежал к профессиям, для которых учреждена касса, или проживал в районе ее деятельности, не могло быть отказано в принятии в члены кассы с правом на получение пособия. Получивший отказ мог обжаловать постановление правления. В свою очередь, решения жюри безработных могли быть обжалованы. Окончательный вердикт выносил министр внутренних дел.

Статья 8 предоставляла возможность кассе в случае перемен в ее потребностях взимать чрезвычайные сборы. Утвержденным кассам безработных выплачивалось из казны ежегодное пособие, составляющее 1/3 суммы, накопленной из взносов членов за этот год, но оно не должно было превышать 250 тыс. крон. Размер пособия по случаю безработицы должен был быть не ниже 50 зре и не выше 2 крон в день. Пособие выплачивалось только лицам, состоявшим в кассе безработных не менее 12 месяцев, непосредственно предшествовавших потребности в пособии. Статья 11 оговаривала возможность выплат по безработице сезонным рабочим и содержала условия их получения.

Каждая касса безработных посылала на ежегодный съезд одного поверенного. У кассы, имеющей более тысячи членов, было право посылать двух уполномоченных и сверх того – по одному на каждую следующую тысячу членов. Уполномоченные назначались из числа правления. Ежегодный съезд занимался вопросами деятельности и кооперации касс. Уполномоченные избирали из своей среды шесть членов в жюри безработных и шесть кандидатов к ним. На съезде председательствовал инспектор безработных. Жюри являлось в том числе посредником между разными кассами, устанавливало правила перехода членов одной кассы в другую. Если жюри приходило к заключению, что какая-либо касса хотя и не совершает прямого нарушения постановлений закона, тем не менее оказывает негативное влияние на общую постановку дела касс безработных, то инспектор мог обратиться к министру внутренних дел с представлением об изъятии у нее утверждения.

Статья 19 определяла, какие именно сведения должны быть включены в устав кассы. Документ не мог быть изменен без согласия инспектора безработных.

Инспектор должен был проверять ежегодные отчеты касс и осуществлять общий надзор. Он давал указания и разъяснения, содействовал учреждению новых касс, представлял министру внутренних дел ежегодный отчет об их деятельности. Извлечение из отчета публиковалось. Предоставленное кассе утверждение ликвидировалось в случае, если правление не исполняло предписаний закона, его деятельность противоречила установленным обязанностям либо велась небрежно, а также если касса не подчинялась указаниям инспектора.

И. Ястров и В. Бадтке приводят данные о признании в 1908 г. 34 касс безработных с 70 тыс. членов, из которых 20 тыс. были поденщиками. Авторы отмечают, что теоретически закон предоставляет возможность рабочим, не входящим в профсоюзы, присоединяться к кассам безработных и пользоваться пособием; но на практике обнаруживается, что члены касс большей частью являются организованными рабочими, а сами кассы создаются профсоюзами. Основное преимущество датской системы, по их мнению, заключается в том, что рабочий при перемене места

жительства не теряет права на пособие. При смене профессии сохранялось требование 12-месячного членства в кассе, которое позже вызвало возражение, о чем речь идет далее. Комиссия по безработице на ежегодном собрании признала, что формирование биржи труда является предпосылкой для дальнейшего развития страхования в области безработицы, а особенно – для эффективного контроля безработных (Jastrow, Badtke, 1910: 98, 100).

В одной из статей журнала «Русское богатство» приведены сведения о том, что к 1 апреля 1908 г. в Дании было зарегистрировано 36 таких касс с 72 600 членами. Автор публикации отмечает, что все кассы представляли собой не что иное, как отделившиеся от профессиональных союзов уже существовавшие кассы безработных. Взносы в них колебались от 4 до 20 крон ежегодно в зависимости от доли безработных. Выплаты чаще всего производились с 6–7 дня безработицы, лишь в семи кассах – с 10–14 дня. Размер устанавливался в зависимости или от продолжительности безработицы или участия в кассе. На первом конгрессе 1908 г. администрации этих касс обсуждали вопросы по итогам практической деятельности. Было решено, чтобы бюро для поиска работы формировались по профессиям и связывались с кассами для безработных; указывалось, что при такой системе возможно обеспечить контроль над причинами безработицы. Вызвал возражение пункт закона, предоставляющий право на поддержку только после 12-месячного членства в кассе. Установлено, что рабочий, переходящий с одного места на другое или из одной профессии в другую, получает право на пособие недельного членства в новой кассе. Утвердительно решен вопрос о том, имеет ли право член, заявленный безработным до стачки, получать пособие, если безработица вызвана локаутами или протестами в другом месте (Н. С., 1912: 75–76).

Закон 1913 г. о предоставлении работы (об общинных бюро труда) дополнил закон 1907 г. (Гоос, 1914). Бюро труда могли учредить: 1) одна департаментская община; 2) одна городская община, одна торговая община или одна сельская община; 3) несколько из указанных общин совместно.

Утвержденное бюро труда, находящееся вне Копенгагена, имело особое правление, состоящее не менее чем из семи членов и включавшее председателя и представителей от работодателей и рабочих в равных частях. Председателем не мог быть ни работодатель, ни рабочий, ни лицо, стоящее во главе какой-либо организации работодателей или рабочих. Итог избрания председателя правления утверждал министр внутренних дел. Члены правления выбирались на срок, соответствующий сроку полномочий данного муниципального совета. Они не получали оплаты, но им могли выдавать особое вознаграждение за каждое участие в заседаниях.

Бюро, находящееся в Копенгагене, являлось и центральным бюро труда для всего государства. Главой управления выступал назначаемый королем директор предоставления работ. Кроме того, от имени государства он имел право надзора за всеми утвержденными бюро труда, принимал меры для необходимого сотрудничества между ними. Для заведования делами центрального бюро труда при директоре существовал наблюдательный совет, состоящий не менее чем из 10 членов. Директор предоставления работ являлся его председателем и подчинялся министру внутренних дел. Четверо из числа членов совета назначались министром внутренних дел, двое выступали от работодателей и двое – из числа рабочих. В законе уделено внимание представительству от Датского общества хозяев и работодателей и Датских объединенных профессиональных синдикатов как представляющих собой большинство организованных работодателей и рабочих.

Министр издавал подробные правила, определяющие порядок проведения выборов. Члены наблюдательного совета избирались на время, соответствующее сроку полномочий муниципального совета. В тех местностях, где по истечении 2 лет со дня вступления в силу закона еще не были образованы бюро труда, удовлетворяющие его условиям, министр имел право учреждать их и назначать необходимый для них персонал, а также правление. Он мог постановить, чтобы некоторые бюро действовали в качестве главных бюро для определенных частей государства. При участии нескольких общин в содержании одного бюро труда министр мог допускать обусловленные этим отступления от закона.

Утвержденное бюро труда обязано было согласовывать свою деятельность с работой как центрального бюро, так и других утвержденных бюро. Закон определял порядок возмещения издержек, вызванных деятельностью этих учреждений.

Бюро предоставляло работу на безвозмездной основе. Оно могло выдавать путевые пособия тем, кому дана работа вне места их пребывания, размером, не превышающим половину стоимости железнодорожного или пароходного билета. Кассы должны были каждую неделю сообщать в бюро список членов, проживающих в округе и получающих пособия по безработице. По мере возможности направлялся и список безработных, не получавших его. Если несколько человек находились в одинаковых условиях, то предпочтение отдавалось членам утвержденных касс.

Таким образом, в начале XX в. в Дании в течение нескольких лет активно обсуждался вопрос о поддержке государством безработных. В тот период социальное законодательство ряда европейских стран пополнилось законами в данной области. Правовые основы организации поддержки безработных в Дании составили законы 1907 и 1913 гг. Первый документ детально регламентировал порядок принятия мер, в том числе содержал требования к кассам помощи, определял размеры государственных субсидий утвержденным кассам, в каких случаях должна производиться выплата пособия по безработице и в каких – трудящийся лишался этого права, а также касался вопросов функционирования касс. Вскоре после его принятия была осознана необходимость дополнения его законом о бюро труда. Последний регулировал организационные и финансовые аспекты формирования и деятельности таких бюро.

#### **Список источников:**

- Гоос А. I. Датский закон 9 апреля 1907 г. об утвержденных кассах безработных. II. Датский закон 4 мая 1907 г. об установлении метрической системы для определения веса и меры // Журнал Министерства юстиции. 1907. № 8. С. 267–289.  
Гоос А. Новый датский закон о мерах борьбы с безработицей // Журнал Министерства юстиции. 1914. № 6. С. 285–291.  
Лейтес К. 1909 год в области законодательства о социальном страховании // Журнал Министерства юстиции. 1910. № 8. С. 172–185.  
Н. С. Страхование от безработицы на Западе // Русское богатство. 1912. № 11. С. 68–77.  
Сувилов Н.И. Безработица и страхование от ее последствий в Западной Европе. СПб., 1907. 212 с.  
Jastrow I., Badtke W. Kommunale Arbeitslosenversicherung: Denkschrift und Materialsammlung. Berlin, 1910. 228 p. <https://doi.org/10.1515/9783111493688>.

#### **References:**

- Goos, A. (1907) I. The Danish Act of 9 April 1907 on Approved Unemployment Insurance Funds. II. Danish Act of 4 May 1907 Establishing the Metric System for Weights and Measures. *Journal of the Ministry of Justice*. (8), 267–289. (In Russian)  
Goos, A. (1914) New Danish law on measures to combat unemployment. *Journal of the Ministry of Justice*. (6), 285–291. (In Russian)  
Jastrow, I. & Badtke, W. (1910) *Kommunale Arbeitslosenversicherung: Denkschrift und Materialsammlung*. Berlin, De Gruyter. Available from: [doi:10.1515/9783111493688](https://doi.org/10.1515/9783111493688). (In German)  
Leites, K. (1910) 1909 In The Field of Social Security Legislation. *Journal of the Ministry of Justice*. (8), 172–185. (In Russian)  
N. S. (1912) Unemployment insurance in the West. *Russian Wealth*. (11), 75–76. (In Russian)  
Suvirov, N.I. (1907) Unemployment and insurance against its consequences in Western Europe. Saint Petersburg, Tipografiya tovarishchestva "Obshchestvennaya pol'za". (In Russian)

#### **Информация об авторах**

**Ю.В. Бунькова** – кандидат исторических наук, доцент кафедры всеобщей истории Кабардино-Балкарского государственного университета имени Х.М. Бербекова, Нальчик, Россия.  
[https://elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=779898](https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=779898).

**Ф.А. Эржибова** – старший преподаватель кафедры немецкой и романской филологии Кабардино-Балкарского государственного университета имени Х.М. Бербекова, Нальчик, Россия.  
[https://elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=796335](https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=796335).

#### **Information about the authors**

**Yu.V. Bunkova** – PhD in History, Associate Professor, Department of General History, Kabardino-Balkarian State University named after H.M. Berbekov, Nalchik, Russia.  
[https://elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=779898](https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=779898).

**F.A. Erzhibova** – Senior Lecturer, Department of the German and Romance Philology, Kabardino-Balkarian State University named after H.M. Berbekov, Nalchik, Russia.  
[https://elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=796335](https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=796335).

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 14.01.2022;  
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 07.02.2022;  
Принята к публикации / Accepted for publication 15.03.2022.