

Г.А. Филатов¹
G.A. Filatov

Франсиско Франко и социальная политика в Испании в 1960-1970-е гг.²

Francisco Franco and Social Policy in Spain in the 1960-1970s

Аннотация: Социальная политика была важной составляющей франкистской идеологии с первых лет существования режима. Однако система социального обеспечения в Испании начала создаваться только в 1960-х гг. В это время страна переживала активный экономический рост, который позволил франкистскому режиму значительно увеличить траты на социальное обеспечение граждан. Для самого Франсиско Франко социальная политика в 1960-е гг. стала важным источником легитимации своей власти, так как предыдущие способы исчерпали себя. На законодательном уровне возник термин «социальные услуги», а ответственность за их предоставление была возложена на государство, а не частные предприятия. В результате на протяжении последних 15 лет франкистского режима в Испании был принят ряд законов, стремившихся унифицировать сферу социальных услуг и дававших все большему количеству людей доступ к ним. Несмотря на эти успехи, франкистская социальная политика сохранила ряд недостатков, связанных с сохранением ряда специальных социальных режимов для отдельных категорий населения, а также с тем, что значительная часть расходов была возложена на самих работников.

¹ Филатов Георгий Андреевич – кандидат исторических наук, научный сотрудник Института всеобщей истории РАН. Filatov Georgy Andreevich – PhD (History), Research Fellow, Institute of World History, Russian Academy of Sciences. Mail: georgefilatov@gmail.com

² Статья подготовлена при поддержке РФФ в рамках проекта № 20-18-0286.

Ключевые слова: Испания, Франко, франкизм, социальная политика.

Abstract: Social policy has been an important part of Francoist ideology since the early years of the regime. However, it was only in the 1960s, when the social security system in Spain appeared. During this time, the country experienced high economic growth, which allowed the Franco regime to increase social spending. For Francisco Franco himself, social policy in the 1960s became an important source of legitimacy of his rule. At the legislative level, the term "social services" appeared, and the state rather than private enterprises was made responsible for their provision. As a result, over the last 15 years of the Franco regime in Spain, a number of laws sought to unify the system of social services and gave more people access to them. Despite the progress, Franco's social policy preserved some previous shortcomings, i.e. a number of special social programs for certain categories of the population, as well as the fact that a significant part of social security was funded by the employees themselves.

Key words: Spain, Franco, Francoism, social policy

DOI: 10.32608/2305-8773-2020-28-1-165-185

Франкистский режим кардинально изменил Испанию как в экономическом, так и в социальном плане. До сих пор эти изменения вызывают острые споры в испанском обществе. Период правления Франсиско Франко довольно тяжело охарактеризовать однозначно, так как за 36 лет его пребывания во власти страна переживала этапы, сильно отличающиеся друг от друга. Испания 1970 г. была мало похожа на Испанию 1940 г. Это касается всех сфер жизни страны, и в значительной мере – социальной политики.

Несмотря на то, что с момента формирования режима в ходе гражданской войны он провозглашал решение социальных вопросов одним из своих приоритетов, в годы первого франкизма (1939-1955 гг.) преобразования в этой сфере, несмотря на всю громогласность пропаганды, носили фрагментарный характер. Были созданы лишь отдельные программы, обеспечивающие социальную защиту населения. В качестве единой системы социальное обеспечение начало формироваться уже в годы второго франкизма (1959-1975 гг.). Этому способствовал ряд причин,

главной из которых стал значительный подъем финансовых возможностей государства в 1960-е гг. благодаря хорошим показателям экономического роста.

Несмотря на определенный исследовательский интерес к этому вопросу, он до сих пор мало изучен в сравнении с многими другими аспектами деятельности франкистского режима³. Две главные обобщающие работы о социальной политике в Испании в XX веке появились в конце 1980-х гг.⁴ В подавляющем большинстве других исследований рассматриваются вопросы формирования социальной политики лишь в период первого франкизма⁵. Ее развитие в последние 15 лет правления Ф. Франко затрагивается в обширной категории исследований, которые можно условно обозначить как специальные: рассматриваются отдельные аспекты этой деятельности режима, например, страхование по болезни⁶, пенсионное обеспечение⁷. Однако работ, посвященных социальной политике в годы второго франкизма как целостному явлению, не существует, и на устранение этого пробела нацелена данная статья. Основными источниками для ее написания послужили статистические материалы⁸, законодательные акты, речи Франсиско Франко, а также воспоминания его двоюродного брата о беседах с ним⁹.

Начало социальной политики в Испании было положено в конце XIX в.¹⁰ С того момента социальное обеспечение населения постепенно совершенствовалось и развивалось, совершая шаги как вперед, так и назад. Система социального обслуживания второго франкизма выросла из многочисленных социальных программ, служб, режимов, которые начали возникать еще в годы гражданской войны¹¹. Социальные обещания делали

³ Подробную историографию вопроса можно посмотреть в: Molinero, 2003.

⁴ Historia de la acción social pública en España: beneficencia y previsión, 1990; De la beneficencia al bienestar social: Cuatro siglos acción social, 1988.

⁵ Об историографии этого периода см.: González Madrid, 2017.

⁶ Pons, 2010.

⁷ Campos Egozcue, 1996.

⁸ Carreras, Tafunell, 2005. P. 605.

⁹ Franco Salgado-Araujo, 1976.

¹⁰ Calle Velasco, 1997.

¹¹ Подробнее об этом см.: Филатов, 2019.

разные генералы, в том числе и сам Франсиско Франко¹². Важным шагом по их реализации стала Хартия труда, принятая в 1938 г. В ней декларировались основы политики государства в сфере защиты прав трудящихся. В ее центре находились система вертикальных синдикатов¹³. Они должны были помогать рабочим решать конфликты с предпринимателями и отвечали за значительную часть вопросов, связанных с социальной защитой своих членов. Тем не менее постепенно все большую роль в вопросах социальной политики брало на себя государство. На протяжении 1940-х и 1950-х гг. появилось множество социальных программ и организаций, которые отвечали за выполнение отдельных аспектов социальной политики государства. Главная особенность этого периода заключалась в том, что параллельно существовали государственные, полугосударственные (вертикальные профсоюзы, партийные структуры) и частные социальные службы. Среди государственно-партийных структур можно выделить два вида социальных программ и служб. Одни отвечали за то, что можно назвать социальным обеспечением (выплаты, услуги, которое государство обязалось предоставлять населению). Другие занимались благотворительностью, то есть помощью тем, кто попал в тяжелую жизненную ситуацию, однако получение такой поддержки не гарантировалось. Самым крупным обязательством, которое взяло на себя государство в годы первого франкизма, стали выплаты семейным работникам, а также пенсии. Ни то, ни другое не охватывало всего населения страны, а большинство испанцев могли рассчитывать на помощь лишь в совсем тяжелых ситуациях. Такого рода благотворительные программы находились в ведении партийной организации «Социальное действие». В частности, она помогла матерям, старикам и бедным.

На протяжении первого франкизма социальная помощь и поддержка постепенно расширялись. Социальные программы охватывали все большее количество людей. Так, если в 1944 г. в

¹² Franco F. Manifiesto de las Palmas. URL: <http://www.generalisimofranco.com/Discursos/discursos/1936/00002.htm> (дата обращения 10.08.2020)

¹³ Схожие институты возникали в соседней Португалии см.: Щелчков, 2020.

систему медицинского страхования было включено около 6,5 млн. испанцев (26%), то к началу 1950-х гг. ей пользовались уже около 8 млн. (29% населения)¹⁴. Росли и расходы на социальную политику. Если в 1940 г. на эту категорию уходило около 1% ВВП государства, то к началу 1950-х гг. - уже 3,7%¹⁵. Однако главной проблемой в период первого франкизма было то, что большинство жителей страны не имели гарантированного доступа даже к тем социальным услугам, которые предлагало государство. Другой не менее важной проблемой было отсутствие связи между различными социальными службами страны. Социальной политики как системы в этот период испанской истории не сложилась. Попытки исправить эту ситуацию приходится на 1960-е гг. – время активного экономического роста.

Первые признаки улучшения экономического положения Испании отмечаются уже в 1950-е гг. В это время для страны открылись два источника поступления иностранной валюты. Во-первых, она начала получать экономическую помощь от США, а во-вторых, все больше доходов стал приносить возрастающий поток иностранных туристов. Все это помогало решать главную финансовую проблему Испании – дефицит торгового баланса¹⁶. Пока новые источники дохода позволяли справляться с ситуацией, необходимости пересматривать основы экономической политики руководство режима, в частности Франсиско Франко, не видело. Примечательно, что в 1949 г. он называл именно дефицит торгового баланса главной проблемой государства, а политику автаркии – способом ее решения¹⁷. Тем не менее ко второй половине 1950-х гг. этих источников иностранной валюты перестало хватать для покрытия разрыва между экспортом и импортом, который с 1954 по 1957 гг. вырос в два раза¹⁸. Добавляла трудностей и высокая инфляция¹⁹. По-

¹⁴ Pons, 2009. P.24.

¹⁵ Espuelas Barroso, 2013. P.98.

¹⁶ Catalan, 2002. P.278.

¹⁷ Cit. en: Viñas, 1979. P. 593.

¹⁸ Carreras, Tafunell, 2005. P. 605.

¹⁹ Престон, 1999. С. 501.

литика автаркии оказалась неспособной преодолеть основные проблемы испанской экономики. К 1957 г. стало очевидно, что необходимо менять подход. Даже сам Ф. Франко перестал быть столь же убеждённым сторонником этой экономической политики, каким был ранее, и в личных разговорах говорил о необходимости перемен²⁰.

Первым шагом на пути реформ стало формирование в 1957 г. нового правительства. В составе нового кабинета появились так называемые технократы, профессиональные администраторы, которые не были связаны с теми или иными политическими силами, на которые опирался режим (монархисты, фалангисты, католики, карлисты). Им отдали в управление сферы, которые находились в наиболее тяжелом состоянии. Министром финансов был назначен Мариано Наварро Рубио, а главой торгового ведомства стал Альберто Ульястрес²¹. Ведущую роль в новом правительстве стал играть Лауреано Лопес Родо, который хотя и занял второстепенный пост секретаря в министерстве по делам правительства, но благодаря своей близости к Карреро Бланко, правой руке Франко, оказался главным координатором экономической политики всей страны на ближайшее десятилетие²².

Первоочередной задачей нового кабинета стало преодоление экономического кризиса. Для этого было решено либерализовать экономику, что означало отказ от политики автаркии. Было упразднено нескольких обменных курсов, песета была девальвирована, были либерализованы цены, внешняя торговля, страна широко открывалась для иностранных инвестиций²³. В 1959 г. началась реализация плана экономической стабилизации. Он, а также последующие планы экономического роста позволили Испании не только преодолеть тяжелый кризис, но и обеспечили быстрое развитие. Уже в 1961 г. ВВП вырос на 12%. В среднем же на протяжении последних 15 лет существования франкистского режима среднегодовой рост ВВП составлял около 7%

²⁰ Franco Salgado-Araujo, 1976. P. 126.

²¹ Payne, Palacios, 2014. P. 357.

²² Престон, 1999. С. 506.

²³ Riquer, 2010. P. 432.

в год²⁴. В основе таких хороших результатов лежали два основных источника. Во-первых, на протяжении всего этого периода постоянно возрастали поступления от туризма. Испания становилась одним из главных мировых направлений для отдыха. Количество туристов с 1960 по 1975 г. увеличилось с 4,3 млн человек до 27,3, млн.²⁵ К 1971 г. Испания заняла второе место в мире по доходам от этой сферы, которая в том году принесла стране 2,1 млрд долларов США²⁶. Во-вторых, важную роль стали играть денежные переводы испанских трудовых мигрантов, которые отправлялись на заработки в Европу. В 1971 г. поступления от них составляли около 1,1% ВВП страны²⁷. Это не так много, но эти деньги покрывали, по разным оценкам, от 15% до 30% дефицита торгового баланса²⁸. Все эти факторы способствовали значительному росту доходов испанского бюджета. С 1960 по 1975 гг. поступления от прямых налогов увеличилось в десять раз с 23 000 млн. до 250 000 млн. песет, от косвенных - с 41 000 млн. до 402 000 млн.²⁹

Все это дало возможность франкистскому государству направлять гораздо больше средств на социальные расходы. Значительно выросло финансирование министерств, отвечавших за образование, здравоохранение, организацию и защиту труда, выплаты различных пособий. С 1960 по 1975 гг. бюджет Министерства труда увеличился более чем в 20 раз с 1 200 млн. песет до 28 734 млн.³⁰, Министерства общественных работ - с 8 168 млн. до 72 324 млн., Министерства образования³¹ - с 5 266 млн. до 107 497 млн. песет³². К 1970 г. только на образование и науку выделяли столько же средств, сколько на вооруженные силы (Министерство сухопутных войск и Министерство воен-

²⁴ Carreras, Tafunell, 2005. P. 1345.

²⁵ Carreras, Tafunell, 2005. P. 642.

²⁶ Fernández Fúster, 1991. P. 654-655.

²⁷ Torre Campo, 2008. P. 29.

²⁸ Requeijo, 1987. P. 138; Oporto del Olmo, 1992.

²⁹ Carreras, Tafunell, 2005. P. 940.

³⁰ Ibid. P. 934.

³¹ До 1966 г. Министерство национального образования, после Министерство образования и науки.

³² Carreras, Tafunell, 2005. P. 934.

но-морских сил), а к 1975 г. только на эту социальную сферу (без учета здравоохранения) уходило на 25% больше, чем на военных (на них в том году было выделено 77 668 млн.)³³. Значительно возросли затраты на социальные выплаты: пенсии, страхование рабочих. Если в 1960 г. на эту статью расходов приходилось 3 931 млн. песет, то в 1975 г. эта сумма составляла уже 89 700 млн.³⁴ В результате, если в 1959 г. траты на социальные программы составляли 13,2% национального дохода, то к 1977 г. – уже 25,7%³⁵.

Изменения носили не только количественный, но и качественный характер. В годы второго франкизма серьезно поменялся идеологический подход режима к проведению социальной политики. В 1960-е гг. государство не просто начало брать на себя все большее количество обязательств. В это десятилетие начались попытки реформировать социальное страхование, сделав его единой системой, предоставляющей определенный набор услуг, который уже воспринимался как обязанность государства. До этого в годы первого франкизма режим, заявляя о своей социальной направленности, ограничивался все же тем, что можно было бы назвать необязательной государственной благотворительностью. Те немногие социальные программы, которые все же стали правом испанцев, в значительной мере финансировались за их собственный счет³⁶. Другим недостатком было то, что эти социальные услуги были разрознены и плохо согласованы между собой. В результате как единая система социальное страхование до конца 1950-х гг. так и не сложилась.

В 1958 г. был принят закон «Об основополагающих принципах Национального движения», который стал частью основных законов государства – своеобразной конституции франкистской Испании. В нем перечислялись основные идеи, на которых базируется испанское государство. Этот документ отчасти вос-

³³ Ibid. P. 929.

³⁴ Ibid. P.946.

³⁵ Comín, 1999. P. 13.

³⁶ Подробнее об этом см.: Филатов, 2019.

производил традиционную фалангистскую риторику³⁷: например, там есть отсылки к идеям Хосе Антонио Примо де Риверы, основателя Фаланги. Тем не менее закон 1958 г. имел существенные отличия как от фалангистских манифестов, так и от последующего франкистского законодательства. Так, в основополагающем документе Фаланги – «27 пунктах» – из всего разнообразия возможных социальных обещаний декларируется лишь право на работу (п. 15). В свою очередь, закон «Об основополагающих принципах Национального движения» в девятом пункте дает гораздо более широкое определение того, на что могут рассчитывать испанцы. Согласно ему, все граждане страны имеют право на среднее образование и на социальную поддержку³⁸. Закон 1958 г. отличается и от Хартии испанцев, принятой в 1945 г. Она возлагала ответственность за образование на отцов семейств (п. 23), социальные выплаты гарантировались работникам лишь в случае потери дееспособности (п. 27), безусловные выплаты получали многодетные семьи, которые объявлялись предметом особой заботы государства (п. 12)³⁹.

Период 1960-х гг. ознаменован ростом уровня жизни населения, а, следовательно, и ростом запросов с его стороны. Франкистскому режиму надо было отвечать на эти требования. Помимо этого, к концу 1950-х гг. Испания уже полностью интегрировалась в международное сообщество. В 1955 г. она вступила в ООН, в 1958 г. – в ОЭСР. Это придавало франкистской Испании легитимности в глазах других государств, но в то же время в результате теряли смысл многие идеологические основы времен первого франкизма. С самого начала существования режима важной частью его риторики была установка на уникальность системы, духа, истории страны. Особенно активно эти идеи использовались в СМИ в период международной изоляции сразу после Второй мировой войны. С интеграцией Испании в международные институты, которые до этого критиковались, с отказом от автаркии необходимы были новые формы

³⁷ Payne, Palacios, 2014. P. 350.

³⁸ BOE. Madrid. 19 de mayo 1958.

³⁹ BOE. Madrid. 19 de julio 1945.

легитимации режима в глазах самих испанцев. Этой цели должна была служить активная социальная политика государства, которая предоставляла все большему числу испанцев доступ к таким социальным благам, как образование, медицинское обслуживание, доступное жилье и т.д. То, насколько вопросы социальной защиты населения становились важными для обоснования существования режима, заметно по выступлениям Франсиско Франко 1960-х гг. Социальная риторика занимала в них все большее место. Так, во время предновогоднего обращения по случаю наступления 1965 г. он сообщал испанцам, что «социальное развитие – это фундаментальный аспект», который лежит в основе политики режима⁴⁰. А в 1967 г. Франко посвятил часть предновогоднего обращения тому, как режим решает социальные проблемы населения и в том числе борется с социальным неравенством⁴¹.

С конца 1950-х гг. франкистский режим начал постепенно расширять социальное обеспечение граждан. В 1958 г. было создано министерство жилищного строительства, которое отвечало за решение проблем с жильем. В 1961 г. был утвержден амбициозный «Национальный план жилищного строительства», который предполагал ликвидацию дефицита жилплощади в Испании. Государство должно было активно помогать возводить жилые дома с помощью субсидий для строительных компаний. В обмен на это часть построенного жилья должна была продаваться или сдаваться внаем по низким ценам⁴². Полностью этот план реализовать не удалось, особенно в той части, которая касалась социального жилья, из-за не очень большого интереса застройщиков к этому предприятию. Тем не менее расходы на

⁴⁰ Franco F. Mensaje ante el año 1965, dirigido por su Excelencia el Jefe del Estado a todos los españoles. URL:

<http://www.generalisimofranco.com/Discursos/discursos/1964/00024.htm> (дата обращения 10.08.2020)

⁴¹ Franco F. Mensaje dirigido por S.E. el Jefe del Estado, Generalísimo Franco, ante el año 1968. URL:

<http://www.generalisimofranco.com/Discursos/discursos/1967/00013.htm> (дата обращения 10.08.2020)

⁴² Fernández Carbajal, 2003.

Министерство жилищного строительства на протяжении второго франкизма постоянно росло⁴³.

В 1961 г. был принят закон о национальном страховании по безработице. Он распространил выплаты в случае потери работы на большинство испанцев. До этого с безработицей пытались бороться в первую очередь путем организации общественных работ⁴⁴. Теперь же государство брало на себя обязательство выплачивать в течение полугода 75% средней зарплаты, которую человек получал за несколько месяцев до увольнения, 75% семейного пособия⁴⁵, а также 75% праздничных выплат на Рождество и 18 июля⁴⁶. Также государство обязывалось помогать с поиском нового места работы (ст. 2). Несмотря на значительное расширение категории испанцев, которые могли претендовать на такую помощь, у этого закона были и серьезные недостатки. Так, получать выплаты могли те, кто проработал минимум 18 месяцев на одном рабочем месте, из которых шесть необходимо было состоять в программе страхования от безработицы. Не менее важным было и то, что вне этой системы оставались некоторые значительные группы населения: прислуга, сезонные работники, некоторые занятые в рыболовстве и сельском хозяйстве (ст. 4)⁴⁷. В результате этих ограничений в 1973 г. лишь один из пяти безработных Испании получал выплаты от государства⁴⁸, наиболее тяжелое положение при этом было у сельских жителей.

Недостаточный охват социальными программами населения вне крупных городов был серьезной проблемой франкистского режима. Это было тем более существенно, что Испания, вступив в эпоху бурного развития, испытывала большой отток населения из сельской местности. Стремление сохранить рабо-

⁴³ Carreras, Tafunell, 2005. P. 934.

⁴⁴ Подробнее о проблеме безработицы в период первого франкизма см.: Gálvez-Muñoz, 2010.

⁴⁵ Суммы, которые выплачивались работающим испанцам на детей.

⁴⁶ День, когда во франкистской Испании отмечали начало национального восстания, то есть начало военного мятежа, в результате которого к власти пришел Франсиско Франко.

⁴⁷ BOE. Madrid. 22 de julio 1961.

⁴⁸ Moreno Fernández, Sarasa Urdiola, 1992.

чие руки в аграрном секторе было одной из задач государства, которое оно пыталось решить путем улучшения социального обслуживания сельского населения⁴⁹. Для этого в 1966 г. был принят закон о «Специальном аграрном режиме социального страхования»⁵⁰. Согласно преамбуле этого документа, его целью было предоставление сельским работникам «социальной защиты, соответствующей той, которой пользуются работники промышленности и сферы услуг». Этот режим распространялся на наемных работников, а также тех, кто работал на самих себя. Ресурсами для этих программ традиционно должны были служить выплаты работников и государства (гл. 2 ст. 40.). К 1969 г. эта система охватила около 2,5 млн. человек⁵¹.

Тем не менее главные преобразования в социальной политике режима связаны с 1963 г. Реформы этого года были тем более актуальны, что предыдущий 1962 г. был отмечен волной стачек, бастовали около 200 тыс. рабочих⁵². Первым новшеством стало введение в январе минимального размера оплаты труда, который составил 70 песет в день для работников промышленности, сельского хозяйства и сферы услуг⁵³. Главным же событием стало принятие в 1963 г. «Закона об основах социального страхования». Официально в этом документе (ст. 2)⁵⁴ декларировалось лишь продолжение тех принципов, которые были заложены в Хартии труда 1938 г. и Хартии испанцев 1945 г. Однако его анализ показывает, что это был качественный пересмотр системы социального обеспечения. Закон должен был превратить набор отдельных социальных служб и отдельных программ поддержки в единую систему услуг, оказание которых становилось обязанностью государства. В преамбуле закона в качестве одной из важнейших его целей утверждалось упорядочивание этой системы⁵⁵, которая формировалась на протя-

⁴⁹ Vilar-Rodríguez, Pons, 2015. P. 200.

⁵⁰ BOE. Madrid. 31 de mayo 1966.

⁵¹ Vilar-Rodríguez, Pons, 2015. P. 204.

⁵² Ysàs, 1991. P. 202.

⁵³ BOE. Madrid. 17 de enero 1962.

⁵⁴ BOE. Madrid. 30 de diciembre 1963.

⁵⁵ Ibid.

жении предыдущих 20 лет существования режима. Одновременно эта реформа должна была упростить работу испанской бюрократии, которой приходилось обеспечивать реализацию множества различных социальных выплат и программ для разных категорий граждан. Причем их количество и разнообразие постепенно возрастало. Например, в 1950-х гг. появились специальные режимы социальной поддержки для студентов, домашней прислуги, независимых работников – всех тех, кто оказался за рамками синдикалистской социальной системы, упор на которую делался в годы первого франкизма. За все эти социальные программы отвечали разные инстанции и организации, которые были государственными, полугосударственными (вертикальные синдикаты) или частными. Закон встретил серьезное противодействие различных групп, представлявших частные страховые кампании⁵⁶. Поэтому из-за многочисленных поправок, которые в него внесли перед принятием, а их было 747, этот документ не смог полностью реализовать декларируемую цель. Из-за этого, по мнению испанского историка Кампоса Эгоскуе, раздробленность системы социального страхования сохранялась⁵⁷.

Тем не менее «Закон об основах социального страхования» положил начало процессу унификации и определил вектор развития социальной политики. Теперь, по крайней мере формально, она уже являлась не набором отдельных мер поддержки со стороны государства и полугосударственных структур, но целостной политикой, проводимой режимом. Изменения происходили и на уровне терминов. В официальный язык вводилось понятие *социальные услуги* (*servicios sociales*). Это понятие было отделено от *социальной поддержки* (*asistencia social*) – термина, который до этого преобладал во франкистских законах. В чем разница между ними? Социальная поддержка предполагала оказание помощи в исключительных случаях, которые не регламентированы законом. Социальные услуги представляли собой набор некоторых благ, которые государство обязалось

⁵⁶ Подробнее см.: García Padilla, 1990.

⁵⁷ Campos Egozcue, 1996. P. 245.

предоставлять своим гражданам и в которых нельзя отказать⁵⁸. Новый закон снимал значительную часть ограничений, сокративших круг людей, которые могли рассчитывать на участие в социальных программах. До этого важным условием предоставления социальной поддержки были низкие доходы. Теперь же все граждане страны имели право претендовать на социальные услуги. Благодаря этому расширялся доступ испанцев к такому важному социальному благу, как медицина. Теперь на определенный набор медицинских услуг могли претендовать все жители страны, тогда как прежде государство готово было их предоставить пусть и значительным, но все же конкретным категориям граждан. Для некоторых бесплатное медицинское обслуживание было возможно только в том случае, если доходы были ниже определенного уровня. В результате, согласно «Закону об обязательном страховании по болезни» 1942 г., на это могли рассчитывать лишь 45% населения⁵⁹. Новый же закон способствовал тому, что к 1975 г. доступ к медицинскому обслуживанию, государственному или полугосударственному (программы вертикальных профсоюзов), получили около 81% населения⁶⁰.

«Закон об основах социального страхования» не просто провозглашал целью единство и унификацию системы социального страхования, но определял государство как основной их источник. Частным страховым предприятиям отводилась второстепенная роль. Согласно 69 статье, за социальное обеспечение должны были отвечать разные «управляющие организации», но под контролем и покровительством Министерства труда⁶¹. В соответствии со статьей 70, это ведомство должно было регулировать компетенции каждой из таких организаций, чтобы избежать конкуренции в отношении одних и тех же выплат и получателей социального страхования. В плане финансирования социальных программ серьезных изменений закон не предусматривал. Деньги, как и прежде, поступали в виде взносов

⁵⁸ Cerdeira Gutiérrez, 1987. P. 144.

⁵⁹ Miguel, Guillén, 1990.

⁶⁰ Martínez Quinteiro, 2008. P. 125-126.

⁶¹ BOE. Madrid. 30 de diciembre 1963.

предприятий и работников, государственных субсидий, процентов с резервных фондов. На протяжении 1960-х и 1970-х гг. главным источником средств были взносы, в то время как государственные субсидии составляли скромные 5%⁶². Несмотря на то, что закон был принят в 1963 г., на подготовку его реализации ушло еще несколько лет. Лишь в 1967 г. он вступил в силу.

Следующий этап в социальной политике франкистского режима пришелся на начало 1970-х гг. В 1970 г. был принят новый закон об образовании, который значительно менял школьную систему, начиная с административно-штатной организации и заканчивая учебными программами. И до этого в стране уже существовала система всеобщего начального образования⁶³, но среднее оставалась скорее уделом обеспеченных слоев населения, так как оно в подавляющем большинстве случаев находилось в ведении частных предприятий⁶⁴. Теперь же образование от 6 до 14 лет становилось всеобщим, бесплатным и обязательным⁶⁵. Благодаря этому значительное количество испанцев получило доступ к среднему образованию.

Одновременно с реформой, которая затрагивала молодежь Испании, происходили преобразования и в обеспечении пожилых людей. В 1970 г. создается Служба социального страхования и помощи пожилым (*Servicio de la Seguiradad Social de Ayuda a los Ancianos*). Главной целью этой структуры была реформа пенсионной системы, так как «Закон об основах социального страхования» 1963 г. почти не менял сложившуюся в очень ограниченном виде систему первого франкизма. Главным нововведением можно считать изменение мировоззренческое. Государство признало, что поддержка пожилых сводится не только к денежным выплатам, а должна включать в себя предоставление им разнообразных социальных благ⁶⁶. В 1971 г. с этой целью был утвержден приказ «О регулировании национального плана социального страхования и поддержки для по-

⁶² Carreras, Tafunell, 2005. P. 890.

⁶³ Об истории системы образования см.: Гранцева, 2016.

⁶⁴ Beas Miranda, 2010.

⁶⁵ BOE. Madrid. 6 de agosto 1970.

⁶⁶ Campos Egozcue, 1996. P. 248.

жилых» (Orden por la que se regula el Plan Nacional de la Seguridad Social de Asistencia a los Ancianos). Сам план принят еще в 1969 г., но тогда он был включен в систему касс взаимопомощи – частного института социальной поддержки, который существовал параллельно государственной и синдикалистской структуре и представлял собой самоорганизацию работников. Теперь же план получал государственную поддержку. В соответствии с этим законом принималась широкая государственная программа по строительству домов для престарелых, специальных учебных и медицинских центров для них. Предусматривалось расширение и совершенствование службы социальных работников, которые должны были помогать пожилым на дому, улучшалась организация поездок для пожилых⁶⁷. Изменения происходили и в системе выплат. До этого многие пенсионеры получали меньше прожиточного минимума. В 1970 г. средняя по стране пенсия составляла около 2 350 песет в месяц, однако около 300 тыс. человек получали меньше 1000 песет. Лишь 80 тыс. имели пенсию выше 4 тыс.⁶⁸ Теперь же предусматривалось повышение пенсий и доведение их до прожиточного минимума у тех, кто получал меньше. Росту пенсионных выплат должна была способствовать реорганизация системы отчислений в социальные фонды, произошедшая в 1972 г.

Этим годом некоторые исследователи датируют рождение государства благосостояния в Испании⁶⁹. Тогда был принят новый закон о финансировании социального страхования (*Ley de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social*). Этот закон приводил социальные выплаты в соответствие с актуальным уровнем реальных зарплат⁷⁰. С одной стороны, в результате повышались отчисления работников. С другой, и социальные выплаты, на которые они могли рассчитывать, становились выше. Помимо количественных изменений, были упрощены условия для получе-

⁶⁷ BOE. Madrid. 3 de marzo 1971

⁶⁸ Cruz Roche, 1985. P. 362.

⁶⁹ Carreras, Tafunell, 2005. P. 890.

⁷⁰ BOE. Madrid. 21 de junio 1972.

ния пособий, а также расширен круг людей, которые могли претендовать на них⁷¹.

Несмотря на очевидный рост, который был продемонстрирован в годы второго франкизма в области социальной политики, он значительно уступал тому, что происходило в это время в европейских странах. Если в Испании в 1968 г. на 1000 человек приходилось 4,5 мест в больницах, во Франции – 11, а в Германии – 12. Траты на здравоохранение в Испании составляли 3,6% ВВП, в то время как в странах ОЭСР в том году они были в среднем на уровне 5,1%⁷². Главным же недостатком сложившейся системы социального страхования стало то, что основные расходы ложились на плечи работников. Именно их взносы составляли основу средств этих программ. То, что формально предприниматели обеспечивали как минимум половину финансирования, можно считать налогом на зарплату, который в конечном счете тоже косвенно обременял работников⁷³.

Социальная политика в годы второго франкизма претерпела серьезные изменения, которые носили как качественный, так и количественный характер. Быстрый рост испанской экономики в 1960-е гг. значительно увеличил и ресурсы государства, и запросы испанского населения. Интеграция франкистского режима в западные международные организации обусловила необходимость нового способа легитимации правления. Все это предопределило значительные перемены в социальной политике режима в 1960-е гг. Постепенные изменения начались в самом начале этого десятилетия. Принятые тогда «Основополагающие принципы Национального движения» определяли социальные блага как право всех испанцев. Программы строительства доступного жилья в конце 1950-х гг., появление выплат по безработице стали первыми шагами по закреплению этих обещаний. Однако главные изменения связаны с 1963 г., когда «Закон об основах социального страхования» поменял подход к вопросам социальной политики. Закон представлял

⁷¹ Vilar-Rodríguez, Pons, 2015. P. 234.

⁷² Guillén Rodríguez, 2000. P. 142.

⁷³ Comín, 1999.

собой попытку создания единой системы из сонма различных социальных программ, выплат, осуществлявшихся различными организациями, находившимися в ведении государственных, синдикалистских и частных структур, для разных категорий граждан. И хотя полностью решить проблему разобщенности социальных программ не удалось, закон зафиксировал как главную цель франкистского режима их унификацию и стремление предоставить социальные блага как можно большему населению страны. Тем не менее важным недостатком, который не удалось изжить на протяжении второго франкизма, стала система финансирования социальной политики. Расходы на нее в значительной мере должны были нести работники, хотя и декларировалось, что в этом должны участвовать и государство, и предприниматели. Несмотря на это и невзирая на сохранение специальных режимов социального обслуживания для некоторых категорий населения (в частности, жителей сельской местности), общий рост доходов страны в это время позволил значительно увеличить траты на социальные услуги, охватить ими подавляющее большинство испанцев, а также окончательно утвердить их как право граждан и обязанность государства.

Библиография/References

- Гранцева Е. О.* Право на образование: от кадисской конституции к конституции 1931 г. // Электронный научно-образовательный журнал "История". 2016. № 8 (52). URL: <https://history.jes.su/s207987840001631-3-1/> Granceva E. O. Pravo na obrazovanie: ot kadisskoj konstitucii k konstitucii 1931 g. // Jelektronnyj nauchno-obrazovatel'nyj zhurnal "Istorija". 2016. № 8 (52). [The Right to Education: from the Cadiz Constitution to the Constitution of 1931]
- Престон П.* Франко: биография. М.: Центрполиграф, 1999. Preston P. Franko: biografija. M.: Centrpoligraf, 1999. [Franco: biography]
- Филатов Г.А.* Социальная политика в Испании в 1940-е гг. // Латиноамериканский исторический альманах. 2019. № 23. С. 213-232. Filatov G.A. Social'naja politika v Ispanii v 1940-e gg.

- // Latinoamerikanskij istoricheskij al'manah. 2019. № 23. [Social Policy in Spain in the 1940s]
- Щелчков А.А.* Корпоративизм португальского «нового государства» А. Салазара // Электронный научно-образовательный журнал "История". 2020. Т. 11. № 5 (91). URL: <https://history.jes.su/s207987840010184-1-1/> (Дата обращения 26.08.2019) Schelchkov A.A. Korporativizm portugal'skogo «novogo gosudarstva» A. Salazara // Jelektronnyj nauchno-obrazovatel'nyj zhurnal "Istorija". 2020. T. 11. № 5 (91). [Corporatism of the Portuguese “Estado Novo” of Antonio de Salazar]
- Beas Miranda M.* Formación del magisterio y reformas educativas en España 1960-1970 // Profesorado: Revista de curriculum y formación del profesorado. 2010. Vol. 14. № 1. Pp. 397-414.
- Calle Velasco D.* Sobre los orígenes del Estado social en España // Ayer. 1997. № 25. Pp. 127-150.
- Campos Egozcue B.* La construcción de una política social de vejez en España: del franquismo a la normalización democrática // Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas. 1996. № 73. Pp. 239-263.
- Estadísticas históricas de España: siglos XIX - XX. / Carreras A., Tafunell X. (coord. por) Bilbao: Fundación BBVA, 2005.
- Catalan J.* Franquismo y autarquía, 1939-1959: enfoques de historia económica // Ayer. 2002. № 46. Pp. 263-283 P.278.
- Comín F.* El desarrollo del estado del bienestar en España // Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales. 1999. № 2. Pp. 7-38.
- Cruz Roche I., Rodríguez Cabrero G., Desdentado Bonete A.* Política social y crisis económica: aproximación a la experiencia española. Madrid: Siglo XXI de España, 1985.
- Espuelas Barroso S.* La evolución del gasto social público en España, 1850-2005. Madrid: Banco de España, 2013.
- Fernández Carbajal A.* La política de vivienda en España durante el franquismo // Ciudad y territorio: Estudios territoriales. 2003. №138. Pp. 639-654.
- Fernández Fúster L.* Historia general del turismo de masas. Madrid: Alianza, 1991.

- Franco Salgado-Araujo F. *Mis Conversaciones Privadas con Franco*. Barcelona: Planeta, 1976.
- Franco F.* Manifiesto de las Palmas. URL: <http://www.generalisimofranco.com/Discursos/discursos/1936/00002.htm> (дата обращения 10.08.2020)
- Franco F.* Mensaje ante el año 1965, dirigido por su Excelencia el Jefe del Estado a todos los españoles. URL: <http://www.generalisimofranco.com/Discursos/discursos/1964/00024.htm> (дата обращения 10.08.2020)
- Gálvez-Muñoz L.* Paro sin seguro de desempleo: la lucha contra la desocupación durante el primer franquismo (1939-1961) // Revista de la historia de la economía y de la empresa. 2010. № 4. Pp. 251-281.
- García Padilla M.* Historia de la Acción Social: Seguridad Social y Asistencia (1939-1975) // Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y Previsión. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- González Madrid D., Ortiz Heras M.* La dictadura de la miseria. Políticas sociales y actitudes de los españoles en el primer franquismo // Historia Social. 2017. № 88. Pp. 25-46.
- Guillén Rodríguez A.* La construcción política del sistema sanitario español: de la postguerra a la democracia. Madrid: ExLibris, 2000.
- Martínez Quinteiro E.* El INP, 1962-1977. El nacimiento de la Seguridad Social // Solidaridad, seguridad y bienestar. Cien años de protección social en España (125-160) / Castillo S. (dir.). Madrid: Ministerio de Trabajo. 2008. Pp. 125-126.
- Miguel J. de, Guillén M.* La sanidad en España // España. Sociedad y Política / Giner S. (dir.) Madrid: Espasa Calpe, 1990. Pp. 471-508
- Molinero C.* La política social del régimen franquista. Una asignatura pendiente de la historiografía // Ayer. 2003. № 50. Pp. 319-331.
- Moreno Fernández L., Sarasa Urdiola S.* Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España // Documentos de trabajo. CSIC. Unidad de Políticas Comparadas. 1992. N° 13, 2. Pp. 1-37.

- Oporto del Olmo A.* Emigración y ahorro en España, 1959-1985. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- Payne S., Palacios J.* Franco: personal and political biography. Madison: The University of Wisconsin Press, 2014.
- Pons J.* Los inicios del seguro social de salud en España, 1923-1949 del seguro de maternidad al Seguro Obligatorio de Enfermedad // XVI Encuentro de Economía Pública 5 y 6 de febrero de 2009: Palacio de Congresos de Granada. Granada: s.l: s.n., 2009.
- Pons J.* La gestión patronal del seguro obligatorio de accidentes de trabajo durante el franquismo (1940-1975) // Revista de historia industrial. 2010. № 45. Pp. 109-144.
- Requeijo J.* Introducción a la balanza de pagos de España. Madrid: Tecnos, 1987.
- Riquer B.* La dictadura de Franco: Historia de España Vol. 9. Madrid: Critica/Marcilia Pons, 2010.
- Torre Campo J., Sanz Lafuente G.* Emigraciones y coyuntura económica en Europa ca. 1950-1985 // Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia / Torre Campo J., Sanz Lafuente G. (coord.), Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008. Pp. 11-61.
- Vilar-Rodríguez M., Pons Pons J.* La cobertura social de los trabajadores en el campo español durante la dictadura franquista // Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural. 2015. № 66. Pp. 177-210.
- Viñas A. et al.* Política comercial exterior en España (1931-1975). Vol. 1. Madrid: Banco Exterior de España, 1979.
- Ysàs P.* Huelga laboral y huelga política España, 1939-75 // Ayer. 1991. № 4. Pp. 193-211.
- VV. AA.* Historia de la acción social pública en España: beneficencia y previsión. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1990.
- VV. AA.* De la beneficencia al bienestar social: Cuatro siglos acción social. Madrid: Siglo XXI, 1988.