

ГОДИШНИК НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ФАКУЛТЕТ ПО ПЕДАГОГИКА

Книга Социални дейности

Том 113

ANNUAL OF SOFIA UNIVERSITY “ST. KLIMENT OHRIDSKI”

FACULTY OF EDUCATION

Social Work

Volume 113

ФОРМИРАНЕ НА БЪЛГАРИЯ КАТО СОЦИАЛНА ДЪРЖАВА – ОТ ГРИЖА ЗА БЕДНИТЕ КЪМ ДЪРЖАВНА СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА (30-те ГОДИНИ НА XX век)

АЛЕКСАНДЪР ХРИСТОВ*

Резюме. През втората четвърт на XX в. българското общество, подобно на повечето европейски държави през този период, преминава през съществени промени в социалната сфера, които бележат своеобразния преход и трансформация от либерален модел на грижа за бедните към изграждането на дефанзивна – държавно-отговорна социална политика. Коренната промяна, която се осъществява в областта на социалната защита, спомага да се премине към една нова етатистка система на управление, в която държавата като основен носител все повече ще разширява своите правомощия, за да добие завършения си вид в началото на 50-те години на века. Реализираци се като естествен резултат на нарасналите социални изисквания от страна на обществото, породени от изключително неблагоприятните от гледна точка на социално-икономическите и политически условия и проблеми в развитието на българската държава през посочения период, социалните промени се налагат и постигат посредством авторитарната политика на управление, провеждана от деветнадесетомайското правителство начело с Кимон Георгиев (19 май 1934–22 януари 1935 г.). Настоящата студия разглежда основните аспекти и елементи, свързани със законодателната регламентация и процесите по формирането и прехода към държавна социална политика в Бълга-

* Имейл: al.x.x@abv.bg

рия, характеризираща я като основополагаща за изграждане на „проспериращата, благоденстваща държава“ (Welfare State).

Ключови думи: България, социална политика, държава на благоденствието, социална защита, авторитаризъм, бедност

FORMING THE WELFARE STATE IN BULGARIA – FROM CARING FOR THE POOR TO STATE SOCIAL POLICY (THE 30 s OF XX century)

Alexander Hristov

Abstract. *In the second quarter of the twentieth century, Bulgarian society, like most European countries during this period, underwent significant changes in the social sphere, which marked a transition and transformation, from a liberal model of care for the poor to the development of a defensive, state-responsible social policy. The radical change that is taking place in the field of social protection is helping to move to a new ethical system of government in which the state, as the main carrier, will increasingly expand its powers in order to obtain its completed form in the early 1950s. century. Realized as a natural result of the increased social demands on the part of the society, caused by extremely unfavorable in terms of the socio-economic and political conditions and problems in the development of the Bulgarian state during this period, social changes are imposed and achieved through the authoritarian policy of governance. , conducted by the Nineteen-seventh Government, led by Kimon Georgiev (May 19, 1934–January 22, 1935). This study examines the main aspects and elements related to legislative regulation and the processes of formation and transition to state social policy in Bulgaria, characterizing it as the foundation for building a "prosperous state" (Welfare State).*

Key words: Bulgaria, social policy, welfare state, social protection, authoritarianism, poverty

Увод

От началото на XX в. следосвободенското българско общество с бързи темпове на икономически просперитет и индустриализация не само следва общите тенденции, характерни за социалното развитие на повечето европейски държави от този период, но интензивно започва да прилага (привнася) определени регулативни форми, свързани със социалната защита, трудовото законодателство, майчинството и грижата за деца и младежи.

След края на Първата световна война задълбочаващите се социални проблеми, свързани с неблагоприятните обществено-икономически условия в страната, значително забавят възходящите процеси в развитието на бъл-

гарското общество. В резултат на породилите се негативни тенденции и влияния се създават определени предпоставки, генериращи деструктивните процеси, свързани с изпадането в криза на държавното управление, водещо до деградиране авторитета на държавната власт и реална опасност за социалните отношения и граждански мир в страната.

С оглед предотвратяване регресивните тенденции и процеси в развитието на българското държавно управление и задълбочаващата се политическа криза, в която тя изпада от началото на 1934 г., политическият кръг „Звено“ и Военният съюз с помощта на армията подготвят и организират държавен военно-политически преврат (19 май 1934 г.). В хода на неговата непосредствена реализация, успоредно с плановите за завземането на властта, бъдещото държавно управление залага строго дефинирана политическа програма. Целта, както тя е формулирана впоследствие, е не само **възстановяване авторитета (кредита) към държавната власт** и преустановяване на съществуващата анархия, но и постепенното извеждане на страната от кризисното ѝ положение (състояние), чрез което да се постигне: *„нормализиране на общественно-икономическите отношения и благополучието на българското общество“*. Стремещт е посредством прилагането на определени властови и авторитарни политики *„да се гарантира запазването на гражданския мир и консолидация, постигната чрез обединение на нацията в името на Отечеството“* (Манифест. ДВ, бр. 38, 19.05.1934 г.).

Ориентирано изцяло към безпартийно управление под контрола на военните, по своите идеологически убеждения част от членовете на радикалния кръг „Звено“ и привържениците на Военния съюз, придават на преврата не само определена антиполитическа (антимонархическа¹), но и социална насоченост. Отчитайки развитието на подобни паралелни процеси, които протичат в Европа по същото време, свързани с надигащите се диктаторски и авторитарни (тоталитарни) режими¹, може да се каже, че до голяма степен деветнадесетомайското управление не само следва общите тенденции за този период, но изпитва силно идейно влияние от тях, като същевременно тук могат да бъдат отчетени и някои негови съществени специфики и отлики.

¹ След преврата в управлението на Военния съюз постепенно се оформят две политически течения – монархическо, начело с ген. Пенчо Златев, и републиканско, водено от Дамян Велчев (Недев, Н., 2007: 320, 341–344).

¹ Тук биха могли да бъдат направени определени паралели с различни европейски държави, в които по същото време се установяват подобни еднопартийни или авторитарни режими на управление, където властта се персонифицира от отделни личности, като: фашисткия на Б. Мусолини в Италия, националсоциалистическия на А. Хитлер в Германия, военните на ген. Франко в Испания, адм. М. Хорти в Унгария, маршал Й. Пилсудски в Полша, ген. Й. Метаксас в Гърция и политическия на Антонио Салазар в Португалия.

За разлика от съществуващите *парламентарни режими* в повечето подобни авторитарни (диктаторски) държави, които макар и силно ограничени в своята дейност запазват определен статус и функции, българският парламент и действащата партийно-политическа система бързо са забранени и заменени с надпартийна – **национална власт**, която по своето предназначение има за цел много по-конкретно *да дефинира ролята на държавата* и институциите, които я представляват. Същевременно до голяма степен основен фактор, катализиращ протичащите промени в обществените отношения и *социалната сфера*, несъмнено се оказва и очевидната невъзможност държавата в съществуващия си вид да продължи провежданата в досегашната си форма либерална политика, която налага тя да бъде по-радикално реформирана чрез трансформация от „*грижа за бедните*“ в „*социална политика*“ (Чавдарова, А., 2012: 179).

В исторически план съпътстващите преобразование, които значително засягат и социалния сектор в България през 30-те години на XX в., могат да бъдат разглеждани като резултат и от вижданията за социална промяна, осъществявана в контекста на породените от обществото нужди и необходимост, налагащи прилагането на определен дефанзивно-диференциран подход от страна на държавата не само по отношение на различните направления (здравни, социални, образователни и др.), тяхната насоченост (към деца, младежи, възрастни хора, бедни), но и системно-административните структури (профсъюзни, общински, околийски, областни и национални), реализиращи прилагането на нейната цялостна политика в социалната сфера.

Цели. Настоящата студия има за **цел** да открие основните аспекти и елементи, свързани със законодателна регламентация и процесите по *формирането* и прехода към изграждане на държавна (национална) социална политика в България от средата на 30-те години на XX в., характеризираща я като основополагаща за изграждане на „*проспериращата, благоденстваща държава*“ (*Welfare State*). Същевременно, разглеждайки изграждането на социалната държава като системна структура, прилагаща определен набор от социалнозаконодателни рестрикции, да се покаже ролята на деветнадесетомайското правителство и управлението на Кимон Георгиев (1882–1962) при налагането на социалната политика като **инструмент** за решаване на социалните проблеми.

Задачи. Очертавайки основните въпроси, настоящото изследване ще акцентира върху:

- процесите и етапите, свързани с формирането и прехода към засилване на държавното управление и авторитета на държавата;
- определяне на социалните насоки в държавната политика на деветнадесетомайското правителство при реализиране и прилагане на неговата политическа програма;

- специфичните промени в социалнозаконодателната сфера, провеждани от държавното управление, чрез които се полагат основите на държавната социалната политика и егалитарния модел в българското общество.

На базата на представените социалнозаконодателни актове и общият исторически обзор ще се очертае спецификата в трансформацията на държавната социална политика, което да спомогне за изясняването и правилното разбиране на цялостните социални процеси в българското общество през посочения период.

Обект и предмет на изследването. Като обект настоящото изследване ще разглежда социалната политика като съвкупност от действия, прилагани по отношение на цялостната социалната защита на българското общество и трайното ограничаване на всички негативни процеси, свързани с преодоляване на бедността от страна на държавата.

Като предмет, определящ реалните измерения, чрез които социалната политика функционира, ще се разглеждат всички законодателни актове, мерки, инициативи и практически действия от страна на държавното и политическо управление на страната, реализиращи целия диапазон от социално защитни елементи, определящи ги като тъждествени за социалната държава.

Терминология. Дефинирайки ги в историческия контекст на периода, през който се утвърждават и налагат като определения, придаващи смислово значение, термините „социална политика“ и „формиране на социалната държава в България“ ще се разглеждат и възприемат като:

- взаимно зависими елементи, подчиняващи се на определени политически и обществено-икономически принципи, насоки, закони и практически действия (дейности), които оказват непосредствено или пряко влияние върху подобряване условията на живот, цялостното благосъстояние на обществото и изграждането на специфична (национална) социално защитна система;

- всички действия по отношение не само на укрепване авторитета на държавната власт върху цялата територия на държавата, но също така осъществяването на цялостен (непосредствен) контрол върху всички дейности при провежданата от нея социална политика в сферата на законодателството, здравеопазването, социалната защита, образованието, трудовата заетост, бедността и други с цел гарантиране благоденствието и просперитета на българското общество.

Историография. Въпреки че темата остава значително в полето на различни интердисциплинарни науки и направления като история, социология, политология, философия и други, до сега тя не е била обект на задълбочен научен интерес от страна на изследователите, занимаващи се със социалната история и въпросите, свързани с формирането на социалната държава в България през 30-те години на XX в. Независимо от това отделни въпроси,

третиращи различни аспекти, свързани със социалната политика и процесите по изграждането на социалната държава в България през посочения период, намират определено място не само в *мемоарната литература* (Георгиев, К., 1982; 2005; Хаджииванов, П., 2006), но и в отделни *научно-исторически изследвания и публикации* (Димитров, М., 2018; Йочев, Е., 2017; Мигев, В., 1977; Недев, Н., 2007; Николова, В., Стоянова, Р., 2009; Чавдарова, А., 2018), визиращи политическата и социалната промяна, която протича през втората четвърт на века. С оглед изясняване на базовите концепции и разбирания за социалната политика и държавата на благоденствието, но в теоретичен план тук могат да бъдат посочени различните научноизследователски направления и подходи, засягащи тематичния кръг от въпроси от гледна точка на: *социалната история* (Чавдарова, А., 2012), *политологията* (Брайкова, Т., 1999; Шамов, М., 2008, 2010), *философията* (Кръстанов, М., 2011; Йотов, С., 2004) и социологията (Esping-Andersen, G., 1990).

Изграждане на България като социална държава

„Политическа етатизация“ – централизиране на държавното управление

След политическата промяна на 19 май 1934 г. и установяване властта на деветнадесетомайското правителство начело с Кимон Георгиев (1882–1962) в България се налага специфичен период на авторитарно управление (*19 май 1934 г. – 22 януари 1935 г.*). Независимо от негативните политически и обществени оценки, още с първите си стъпки управляващите пристъпват към съществени и радикални преобразования във вътрешнополитическото, общественоекономическото и социалното развитие на страната. С оглед на налагащите се изменения, продиктувани от **морално-политическа криза**, обхванала държавата, въпросите, свързани с *трудова заетост* и облекчение на *безработицата*, действителното прилагане на *социалното законодателство*, функционалното действие на *общественото осигуряване* и переустройството на *образователното дело* заемат съществено място в публикуваната на 19 май 1934 г. Програма-Манифест към българския народ (Манифест. ДВ, бр. 38, 19.05.1934 г.).

Обосновавайки провала на досегашната социално-либерална политическа система и пълното разложение на съществуващите обществени отношения, които подкопават устоите на държавното управление, новото правителство, водено от чисто идеалистични цели и идеи, за да осигури *„всестранната обнова на страната“*, предприема крайно радикални по своите разбирания мерки, налагащи замяната на партийното управление с непартийна – **национална власт**. Подбуждани от *„общественото съзнание, как-*

то и от чувството за дълг пред *безпомощността*, в която тъне българският народ, и необходимостта от радикална промяна в страната, която да открие пътя за възхода на обществото, новата власт залага следните по-важни цели:

- възстановяване авторитета на държавната власт (управление) върху цялата територия на държавата;
- налагане на стегната икономическа организация в държавата;
- стабилна общинска власт с назначавани от държавата кметове;
- възстановяване кредита към държавата;
- облекчение на безработицата чрез създаване на обществено полезни дейности и покровителство на труда при действително прилагане на социалното законодателство и засилване фондовете за обществено осигуряване;
- основно преустройство на учебното дело, съобразно задачите (изискванията) на държавата и поминъчните нужди на народа.

Първите реални стъпки и действия, свързани с **консолидационните процеси и централизацията** на държавното управление, са съпроводени с постепенното разрастване на правомощията на **изпълнителната власт**. Още на 19 май 1934 г., когато новите управляващи започват да утвърждават своите позиции, се разпуска XXIII обикновено Народно събрание (ОНС), без да бъдат насрочи нови парламентарни избори (Указ № 4 За разпускане на XXIII обикновено Народно събрание. *ДВ*, бр. 38, 19.05.1934 г.). От тук нататък Министерският съвет като единствен (основен) изпълнителен орган започва да управлява посредством „*наредби*“ на основание чл. 47 от Търновската конституция (при опасност за държавата), като по този начин не само узурпира (изземва) правата на разпуснатата законодателна власт, но същевременно поставя под свой **контрол** и съдебната система², ликвидирайки основния конституционен принцип за разделение и разпределение на властите (Йончев, Е., 2010: 31).

Следвайки идеологическите си виждания за съществуващата **партийно-политическа система**, която „*окончателно*“ се е провалила, и носейки пряката отговорност за моралната и политическа криза и съществуващото „*общо разложение*“, обхванало държавата, отслабващо по този начин централната власт, в контекста на провежданата политика правителството не само поставя **извън закона** партийните организации, но и силно **ограничава тяхната обществена дейност** (Указ № 28 Наредба за разтуряне на партийните и политическите организации. *ДВ*, бр. 58, 14.06.1934 г.).

² С приемането на Наредбата–закон за устройството на съдилищата (*ДВ*, бр. 182, 12.11.1934 г.) съдебната реформа, въпреки декларираните намерения на управляващите за „*по-бързо, по-достойно и евтино правораздаване*“, не оправдава своите цели и оказва съществено негативен и дестабилизиращ ефект върху цялостната съдебна система (Йончев, Е., 2017: 15–16).

В хода на непосредствено протичащите процеси, свързани с централизирането и консолидацията на държавно-управленческата структура в страната, правителството оказва съществено влияние и върху развитието на **общинското и местно самоуправление**. В края на май 1934 г. с Наредба-закон (Указ № 209 За разтуряне на всички градски и селски общински съвети в Царството. *ДВ*, бр. 42, 25.05.1934 г.) Министерският съвет разпуска всички общински съвети в страната, като избраните дотогава кметове и помощник-кметове продължават да изпълняват своите задължения и функции до назначаване на нови, но вече под **прякото разпореждане на държавната власт**³. Успоредно с тези действия правителството започва мащабна **общинска реформа** в духа на италианската общинска система и законопроекта на Демократическия сговор от 1930 г. В началото на юни е издадена Временна наредба (Указ № 9 Временна наредба за преустройство на общините. *ДВ*, бр. 52, 07.06.1934 г.), която конкретизира положението, създадено след разпускането на общинските съвети⁴. С нея се налага нова уредба⁵ на общините, които се превръщат в най-малките съставни „**обществено-стопански единици**“ в държавната система (организъм) без право на самоуправление⁶.

Основен момент в цялостната общинска реформа става създаването на програма за развитие на общините. За това е издаден специален правилник за изготвяне на програмата, който включва огромно количество конкретни мероприятия, с цел „*да се подобри народният бит и да се повдигне материалното благосъстояние и гражданското съзнание на населението*“. В ос-

³ Те трябва да притежават висок образователен ценз – висше образование или офицерско звание за градовете и средно образование или подофицерско звание за селата.

⁴ **Изборните общински съвети** (с мандати 2 години за селата и 3 години за градовете) са заменени с нови с 5-годишен мандат, в които влизат по равни части общински чиновници (кметът, помощник-кметове, главният учител или директорът на прогимназията, свещеник и техник, определени от околийския управител, лекар или фелдшер, ветеринарен лекар или ветеринарен фелдшер, агроном, лесничей) и един представител на местните корпорации и избрани съветници, равни по брой на останалите.

⁵ Утвърдена в следствие с Наредба-Закон за градските и селски общини (Указ № 100 Наредба-закон за градските общини. *ДВ*, бр. 114, 20.08.1934 г.; Указ № 74 Наредба-закон за селските общини. *ДВ*, бр. 100, 03.08.1934 г.).

⁶ От края на август започва съществен процес, свързан с редуцирането на селските общини, което продължава до края на септември. Официално техният брой е силно намален – от 2552 на около 800. Успоредно с това е извършено преименуване на населените места, които нямат имена с български характер. Всяка селска община трябва да има поне 5000 жители, а градските с население под 5000 се управляват по НЗ за селските общини. В началото общински избори не се провеждат и в конституираните след 1.09.1934 г. общински съвети влизат само *чиновниците и представителите на кооперациите*.

новата на дейността лежи създаването на система от **фондове** с различна цел, които имат централизиран характер за разлика от съществуващите до тогава местни общински или околийски фондове (изградени на кооперативен принцип).

Паралелно с протичащите промени в общественно-политическата структура на държавното управление правителството предприема определени мерки, целящи и **подчиняване на професионалните сдружения** (профсъюзните организации) като „*органи на държавата за провеждане на нейната стопанска и социална политика*“. Така на практика се премахва и конституционното право за свободното създаване на професионални сдружения.

С влизането в сила на Наредбата-закон за профсъюзните организации на държавните служители (Указ № 69 Наредба за професионалното сдружаване на държавните служители. *ДВ, бр. 96, 30.07.1934 г.*) съществуващите професионални сдружения са обявени извън закона и на тяхно място се формират казионни профсъюзи за всички категории професии сред държавните служители. С този указ **държавата не само се намесва пряко в структурно-организационното им изграждане, но подчинява тяхното управление и дейност на държавните интереси**. Като специфична особеност тук може да бъде отчетено участието в съответните сдружения, което формално не е задължително, но членският внос се удържа по служебен път от заплатата на всички държавни служители. Една трета от управителните съвети на сдруженията, които имат 2-годишен мандат, **се определя от съответния министър, който осъществява цялостен контрол върху тяхната дейност и има право да ги разпуска** със заповед, с което те фактически придобиват открито корпоративен (казионен) характер.

Въпреки съществуващата съпротива от страна на професионалните съюзи в средата на септември държавата, чрез прилагането на законодателна рамка, успява да наложи определени регулативни форми и над тяхната дейност (Указ № 121 Наредба-закон за професионалните организации на населението и работниците. *ДВ, бр. 134, 13.09.1934 г.*).

За кратък период от време реформаторската дейност на правителството, свързана с преустройството на политическата система и държавното управление, спомага да се изгради една нова по *тип* (консервативна) централизирана структурно-организационна система на държавното управление⁷. Въпреки че промените не се разглеждат еднозначно, тяхното прилагане

⁷ Г. Еспинг-Андерсен (Esping-Andersen, G., 1990: 11), който дефинира и разграничава три форми на социалната държава, характеризира ги като либерална, консервативна и социално-демократическа, определя консервативната като корпоративна, разграничавайки я същевременно от традиционните съсловни структури, които се трансформират в професионални групи на работници и работодатели (Христоматия, 2011: 34).

очертава специфичното *начало* в процеса, свързан с основополагащите принципи на новата обществена структура, формираща егалитарния модел на етатистката държава.

Формиране на „благоденстващото общество“

Трансформация и преход от „грижа за бедните“ към „социална политика“

Наред с прилаганите законодателни рестрикции и действия, свързани с преустройство на политическата система и централизиране на държавното управление, деветнадесетомайското правителство предприема съществени и радикални по своя характер мерки, свързани с коренните изменения и преобразувания в сферата на обществения и социален живот на българското общество. Икономическите и социални проблеми, породени в следвоенния период и негативните последствия от световната криза в края на 20-те години на XX в., поставят пред държавното управление неотложната нужда от реални реформи и грижи за решаването на определени социални въпроси.

Държавна защита на труда (трудова кодификация). Мерки за насърчаване на заетостта. Като първостепенна цел на новото правителство, следващо програмните си цели, заложен в Манифеста, изпъква *„да се покровителства трудът чрез реално прилагане на социалното (трудова) законодателство“*. Същевременно, стремейки се да получи по-широка обществена подкрепа от населението, свързана с непопулярната му политика, правителството приема Наредба за определяне на работното време в търговските заведения и бюра (Заповед № 1408 За работното време в търговските заведения и бюра. *ДВ, бр. 73, 02.07.1934 г.*). Със заповедта на Министерски съвет се въвеждат съществени мерки по отношение прилагане и спазване на 9-часовия работен ден⁸, за които Инспекция по труда, получила вече много по-широки държавни правомощия, може да налага значителен диапазон от рестриктивни наказания и глоби на работодателите. Сред положителните страни на закона несъмнено може да бъде отчетено не само ***регламентирането на работното време*** за отделните трудови процеси, но и определяне на ***задължителната почивка***, с което се прави съществена стъпка по отношение на трудовото законодателство. С определяне на работно време и фиксиране на седмична почивка от 36 часа в почивни дни ***трудова кодификация*** в България през посочения период несъмнено се разглежда като положителен елемент при формирането на държавна социална политика.

В пряка зависимост с трудовата политика, като съществен елемент от социалната програма за развитие на деветнадесетомайското правителство,

⁸ Максимум до 10 часа през лятото и 9 часа през зимата (чл. 6).

може да се разглеждат и процесите, свързани с облекчаване на **безработицата** и създаване (от държавата) на стопански дейности, чрез които да бъдат преодолените негативните тенденции в икономическото развитие на страната, откривайки пътя за възходящото развитие на българското общество. С приемането на Наредба-Закон за изменение и допълнение на закона за настаняване на работа и осигуряване при безработица (ЗНРОБ) (*ДВ, бр. 188, 19.11.1934 г.*) и Наредба за организиране на трудови работни групи от безработното население за извършване по стопански начин постройка на пътища и други съоръжения (*ДВ, бр. 101, 04.08.1934 г.*) до голяма степен държавното управление постига няколко съществени цели.

В **политически план** вече безусловно се определя първостепенното място и роля на държавата, която не само регламентира, контролира и прилага определени социални политики, действия и дейности, свързани с общозначими социални проблеми и рискове – каквито безработицата (като социален риск) поражда, но е и отговорна за тяхното трайно решаване чрез определени социални инициативи за насърчаване на заетостта⁹.

В **обществен план** социалната политика, провеждана от правителството, т.е. държавата, спомага до голяма степен, ако не да се решат определени социални проблеми, то поне да се намалят негативните тенденции и влияния за обществото, смекчавайки ефекта на социалните неблагоприятия, породени от безработицата. Въпреки че активното ангажиране от страна на държавното управление да не решава напълно създадените се проблеми, факт е, че със закона то успява да организира значителен трудов потенциал от временни работници – безработни, като им намира работа по пътища и съоръжения срещу храна и дневно възнаграждение, но упражняващи дейности изцяло или основно в интерес на държавата (§ 1).

Държавна политика за преодоляване на бедността. Оценявайки прагматично реалните нива на бедността в България, но и набелязвайки съ-

⁹ Промените, които се открояват, в голямата си част имат отношение както към общите положения в частта, отнасяща се до правомощията на държавното управление по чл. 33 от закона (Указ № 14 Закон за настаняване на работа и осигуряване при безработица. *ДВ, бр. 26, 05.05.1925 г.*) (ЗНРОБ), които регламентират, че в случай на широка безработица **държавата** може: да **открива** въз основа на мнение на Върховният съвет на труда и обществените осигуровки **държавна работа и дейности**, които да **ангажират** трайно безработни лица, така и по регламентирането на условията за настаняване на работа и трудова мобилизация на безработното население за извършване на стопански дейности **в интерес на държавата**. С изменение на закона от 1934 г. се регламентира преходът към **институционализиране** на правомощията, които се насочват от ресорните органи по предходния закон (чл. 33) към Министерство на народното стопанство, което в случай на масова безработица съдейства на Министерски съвет (вече като първостепенен разпоредител), при условие че последният реши да създаде помощни обществени работи (§2) (Христов, А., 2018: 93–94).

ществени мерки за излизане от кризисното състояние, в което се намира голяма част от българското общество, сред най-съществените и специфични правителствени политики, които управлението на К. Георгиев прилага с цел подобряване **благосъстоянието** на обществото, може да се разглежда Законът за облекчаване на длъжниците и за здравяване на кредита (Указ № 85 Наредба-закон за облекчаване на длъжниците и за здравяване на кредита. *ДВ, бр. 103, 07.08.1934 г.*).

Независимо че той е заложен и приет (Указ № 804 Закон за облекчаване на длъжниците и за здравяване на кредита. *ДВ, бр. 223, 02.01.1934 г.*) от предходното политическо управление при правителството на Никола Мушанов (1872–1951), с него се цели много по-трайно и последователно уреждане на въпросите, свързани със **задълженията** на населението (Димитров, М., 2018). За разлика от първоначалния си вариант, където от облекчение по настоящия закон се ползват като длъжници само **земеделските стопани, търговци или занаятчии**, които са били такива при възникване на задължението (чл. 3. а), при новата редакция (Указ № 85 Наредба-закон за облекчаване на длъжниците и за здравяване на кредита. *ДВ, бр. 103, 07.08. 1934 г.*) значително се разширява кръгът от засегнати. Наред с изброените категории от облекчения по новия закон са включени допълнителен кръг от длъжници, към които са добавени **работниците, пенсионерите, държавните и общински служители, лица със свободни професии, пострадали от войните и длъжници с общи** задължения до 500 000 лв. (чл. 3. б-в).

Като най-съществен момент в закона може да се разглежда не само отговорността и **ролята на държавата**, която тя поема по отношение регламентирането на цялостния процес, свързан с укрепването и стабилизиране **благосъстоянието** на обществото, но и установяването на специфични форми на взаимоотношения – като **посредник** между длъжниците и кредиторите чрез учредяването на държавна **Погасителна каса** (Димитров, М., 2018). Разширявайки значително нейните правомощия, държавата цели тя да разрешава основно дела по **облекчение на длъжници**, с което да се създаде специфичен **социален буфер** като елемент от държавната социална политика.

С нейната дейност правителството на Кимон Георгиев до голяма степен се стреми и цели да създаде по-стройна и оперативна организация, като практическата дейност по разрешаване на проблемите със задълженията да се **оптимизира** и да стане **по-ефективна**. Поради краткото време, през което управлява кабинетът, след приемането на закона, въпреки че дълговете на бедните бързо намаляват с близо 50%, реалното му изражение на практика остава в начална фаза и няма видим ефект от прилагането му. Независимо от това неговото приемане може да се разглежда като фундаментално за формиране на базовите социални политики при изграждане и укрепване на **благосъстоянието** на българското общество.

В широкия смисъл на провежданите социални политики, насочени към преодоляване на процесите, свързани с **бедността** и подпомагане на

тази най-нуждаеща се от защита категория (група) от българското общество, могат да бъдат открити и няколко съществени законодателни наредби на държавната власт, посредством които се урежда положението и статусът на най-бедното население.

Първите стъпки в това отношение са инициирани от правителството в края на ноември 1934 г. с Наредба на министъра на вътрешните работи и народното здраве (МВРНЗ) за безплатно лекуване на бедните болни в държавните и общински лечебни заведения (Наредба № 22672–I на МВРНЗ. ДВ, бр. 168, 24.10.1934 г.). С регламентиране правото за **безплатно лечение**, посочено в нормативен акт, се създават определени условия и предпоставки Главна дирекция на народното здраве (ГДНЗ), съвместно с общинските органи за самоуправление, околийските служби и кметовете, да осъществяват безплатни амбулаторни прегледи и болнично лечение на всички български граждани, за които се установи, че са бедни. Правото за достъп до първична помощ и здравни услуги нуждаещите се бедни получават със **специално издадено свидетелство**¹⁰ за тяхното **материално състояние**, което не трябва да надминава установените в настоящата наредба норми и прагове (чл. 1).

За постигане на гореизложените цели общинските власти, като първостепенни разпоредители на държавното управление, чрез регионалните служби по места са длъжни най-точно (обективно) да преценят материалното състояние на всеки нуждаещ се беден, на който се издава официално удостоверение за безплатно лечение (чл. 2). Взимайки под внимание всички фактори, се отчитат както *доходите*, така и *имотното състояние*¹¹, но не само на изпадналия в бедност (нуждаещ се), но и на членовете от *неговото семейство*, съставляващи домакинството. Съществен критерий, който също се отчита и взема под внимание от службите, са всички странични доходи, които лицето получава, както и работоспособността на отделните членове от семейството.

По силата на прилаганата социална политика държавните длъжностни лица, които издават свидетелствата за лечение, могат да изискват данни за статуса на всеки класифициран като беден чрез широк диапазон от правомощия за проверка от определени *държавни* или *финансови институции*. Издавани поименно за всеки отделен случай, те не могат да служат за други цели, като след определен период (до един месец след изписване на болния от болница) те губят своята правна сила (чл. 7).

¹⁰ Подобни практики и форми за институционална класификация на статуса на бедни и нуждаещи се имат паралели в историческото развитие на социалната работа и могат да бъдат открити още от Средновековието (Чавдарова, А., 2012: 36–37).

¹¹ Общините сами определят максималния размер на доходите, съобразно данъчното облагане и жизнения стандарт, като в различните части от страната има значителна диференциация, породена от слабо икономическото развитие, производствените отношения и поминък на преобладаващата част от селското население.

Прилагането на подобен подход до голяма степен показва засилване на интервенционните процеси, чрез които държавата се опитва да контролира и регулира грижата за една от най-нуждаещата се част от българското общество. Същевременно по отношение на ограниченията, която тя налага, се цели прилагането на селективен подход и контрол, имащ за цел подпомагане *само* на истинските *нуждаещи се бедни*, като при доказано недействително декларирано материално състояние *мнимите бедни* могат да носят наказателна отговорност или да бъдат принудени да възстановят дължимата за тяхното лечение сума (чл. 6).

За прецизиране разпоредбите, свързани с признаване правото на **бедност**, МВРНЗ чрез *Отделението за административен контрол* изпраща до областните дирекции в Царството Окръжно разпореждане (Окръжно № 14690 За признаването на право на бедност от общинските съвети в Царството. ДВ, бр. 176, 03.11.1934 г.), с което по-обстойно да бъдат определени *критериите*, според които едно лице може да бъде класифицирано като *бедно* (вж. Приложение). На общинските съвети се указват следните елементи и критерии, по които те да бъдат систематизирани и диференцирани:

- какво движимо и недвижимо имущество притежава лицето, което иска да бъде признато за бедно, заедно с това на всички членове от неговото семейството (съпруг, съпруга, деца, внуци), ако образуват едно домакинство;
- какви доходи получава семейството от различни дейности, наеми, кирии, лихви и трудова дейност или от добитъка които притежават;
- данни за данъци, с които са обложени всички членове на семейството или домакинството;
- какви занаяти или професия упражняват отделните членове на семейството (ако са трудоспособни).

При установяване на нерегламентирани приходи и парични постъпления на членове от семейството или домакинството, с което се докаже, че те не са лишени от възможности да посрещнат неотложните си нуждите, за които се иска свидетелство за бедност, такива лица не се признават за бедни.

Определянето на базовия доход за оценяване благосъстоянието на нуждаещите се е регламентирано изцяло в правомощията на общините, които сами могат да определят минималните прагове, надвишаването на които се разглежда като условие за лишаване на заинтересованите от възможността да бъде признати за бедни. Цялостният процес, свързан с регулацията и контрола по изпълнението на настоящото разпореждане, се осъществява от общинските съвети, които ежегодно подлагат на проверка и актуализация статуса на лицата, класифицирани като бедни.

Специфичната роля и място на държавата, която тук упражнява основно регулативни функции¹² по отношение на бедността, най-съществено се проявява чрез всички дейности на общинските държавни учреждения и институции, които в процеса на провежданата социална политика съблюдават за нейното прилагане.

Държавно обществено подпомагане. Наред с положителните насоки и тенденции в провежданата от държавното управление социална политика като своеобразен връх в правителствената програма на Военния съюз може да бъде разглеждано приемането на Наредба-закон за общественото подпомагане (Указ № 201 Наредба-закон за общественото подпомагане (ЗОП). *ДВ*, бр. 196, 28.11.1934 г.).

Най-общо целта на тази законодателна промяна се изразява не само по отношение на дейности, свързани с подпомагане на индивиди и лица, изпаднали в нужда и бедност, но също така регламентацията на държавната намеса (интервенция) по отношение на регулацията, свързана със системата за цялостна социална сигурност на българското общество¹³. Фундаментален по своето значение, този нормативен акт остава действащ до втората половина на 40-те години на XX в., когато под влиянието на политическата трансформация се изгражда социалистическата система за социална сигурност.

По своята същност *Законът за общественото подпомагане* (ЗОП) от 1934 г. се явява социално законодателна кодификация, регламентираща целите и функциите на държавата в социалното подпомагане. Нейната основна роля в социалнозащитната система на българското общество е да:

1. подпомогне със средства и да улесни съществуването на крайно нуждаещите се, които без помощта на други не биха могли да посрещнат своите насъщни нужди (чл. 1/1);

2. да укрепи и да развие естественото чувство на взаимно подпомагане в народа (обществото) и неговата съпричастност към проблемите, които бедността поражда (чл. 1/2).

Като първостепенни (преки) разпоредители по изпълнението и прилагането на всички дейности, свързани с разпоредбите на закона, са изцяло натоварени **кметовете** на селските и градските **общини** в Царство България (Наредба-закон за селските и градските общини. *ДВ*, бр. 100, 11. 04. 1934 г.). Исторически доказали се като форма на социална защита (Чавдарова, А.,

¹² Общински съвети, които признаят за бедни лица, които не са такива, отговарят за углавно престъпление по общия наказателен закон и са длъжни да платят или възстановят суми към държавните или автономни служби и учреждения.

¹³ Законопроектът е изработен през 1933 г. и представен за обсъждане от Александър Гиргинов (1879–1953) пред парламентарната сесия на XXIII ОНС в началото на март 1934 г., но така и не влиза в сила поради извършения преврат през месец май. (*Стенографски дневници*, 23 ОНС, III РС, [36 Заседание от 31.01.1934 г.]; [40 Заседание от 20.02.1934 г.].

2012: 93), на тях се възлага: организацията, изграждането и поддържането според нуждите и възможностите им на *безплатни трапезарии, приюти* – места за пренощуване на бедни и нуждаещи се, *подслони* (детски огнища) за деца на работещи родители, *сиропиталища, заведения за недъгави, слепи, глухи и душевноболни* (чл. 21–22).

Така организирано, най-общо общественото подпомагане има за цел: да облекчи положението не само на нуждаещите се членове на обществото, но и тези, **които нямат** реална възможност сами или чрез помощта на онези свои близки, които по действащия закон са длъжни да се грижат за тяхната издръжка, да задоволяват своите и на своите близки жизнени потребности; или поради телесни или душевни недостатъци не могат сами със собствени средства и труд и без чужда помощ да поддържат своето съществуване (чл. 2).

Анализирайки внимателно някои от специфичните елементи на закона за социалното подпомагане, могат да бъдат изведени основните и водещи **принципи**, които обуславят неговата същност като елемент от социалната политика на държавата:

- даване на временна или постоянна **помощ**, наведнъж (еднократно) или периодично, в материален вид, продукти, облекло, а в изключителни случаи и чрез парични средства – за допълване на необходимите средства за живеене на нуждаещият се;

- в настаняване (институционализиране) и **издръжка** в някои от заведенията за обществено подпомагане и благотворителните дружества и организации;

- осъществяване на **наблюдение и социална работа** с нуждаещия се от социалните служби през време на целия период на подпомагането му до премахване на причините за неговите нужди, като се полагат грижи, за да добие той стопанска и морална самостоятелност;

- общественото подпомагане по настоящия закон се дава, докато нуждаещият се или лицата, задължени по закона да се грижат за него, придобият реална способност и възможност чрез собствен труд и средства да изкарват прехраната си и да се **самоиздържат**.

По отношение на **обхвата** този закон е положителен от гледна точка на факта, че той е насочен към всички нуждаещи се членове на българското общество, изпаднали в нужда, без да прави разлика от техния **социален статус** (Янулов, И., 1939: 35–36). Чрез него за **първи път** не само законово се регламентира **ролята на държавата**, но също така се изграждат основите на централизирана **система за социална сигурност**, която въпреки функционалните си несъвършенства несъмнено е крачка напред за социалната защита на населението през посочения период. В съответствие с тенденциите за по-силно консолидиране според текста на закона **се внася единство** във всички дейности и начинания за обществено подпомагане.

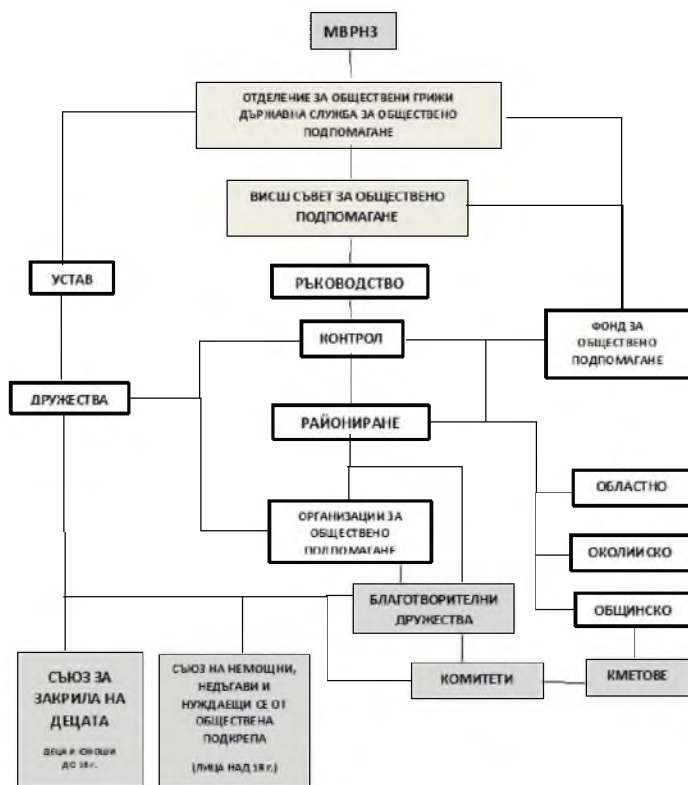
По своята **структура** той осъществява и определя цялостното функциониране на социалната системата и благотворителността посредством органите на държавната и местна власт (кметовете, общинските социални служби и благотворителните дружества и организации), които чрез зададените от държавата законодателни механизми и параметри създават условия за разгръщането на социално отговорна политика по подпомагането на населението в случай на нужда. Така установен, своеобразният баланс и преразпределение на социални дейности и услуги, който се осъществява между държавното управление и неправителствения сектор (организации) (НПО), спомага до голяма степен не само да се оформи, но в следствие и да бъде изграден специфичният социален модел, характеризиращ социалната политика на България в междувоенния период¹⁴.

По отношение на цялостната регулация всички **контролни дейности** се развиват и прилагат на базата на утвърден годишен държавен план за обществено подпомагане, като върховният надзор се осъществява на йерархично ниво, пряко от МВРНЗ, към което се учредява *особена държавна служба за обществено подпомагане* – „**Отделение за обществени грижи**“. Непосредственото управление и ръководство, свързано с прилагането и изпълнението на различни задачи, процеси и функции на държавната социална политика, се намира изцяло в прерогативите на **Висшия съвет за обществено подпомагане**. В неговият състав влизат както ресорните представители на държавата – в лицето на министъра на МВРНЗ, по един представител на министерство на финансите и дирекция по труда, така и на един църковен настоятел (представител на Светия синод), кмет, както и представители на благотворителните и обществени организации (вж. фиг. 1).

Освен че координира всички социални дейности и работата на благотворителните организации, Законът внася нов **механизъм** на държавно финансиране на общественото подпомагане. С учредяването на **Фонд за обществено подпомагане** държавата започва да попълва приходите към него чрез вноски от различни доходи (удръжки) на граждани от заплати, пенсии и други, както и от постъпления от различни държавни такси и от дарения, за които са въведени различни стимули.

¹⁴ В много отношения доближаващ се до съвременните либерални виждания и тенденции за развитие и социална политика той успява да просъществува в този си вид до началото на 50-те години, когато под натиска на нови политически и обществено-икономически условия държавата става (остава) единствен носител на социални услуги.

Система за обществено подпомагане в България
(средата на 30-те до средата на 40-те години на XX век) (ДВ. 196, 28.11.1934 г.)



Фиг. 1

Несъмнено законът има своите недостатъци и ограничения и въпреки добрите намерения, с които той е „подплатен“, показва своите несъвършенства (Николова, В., Стоянова, Р., 2009: 246). Голяма част от благотворителните дружества и фондации са принудени да преустановят своята дейност или да се обединят, за да отговорят на изискванията на закона, попадайки под прякото ръководство и контрола на държавата. Именно създаването на самата служба за обществено подпомагане, наред с регламентирането на нейните функции, може да бъде разглеждана и като междинно свързващо звено, осъществяващо специфичен контрол, който тя като **държавен орган** осъществява над тях. По отношение на местното самоуправление общините (кметовете) се превръщат в най-малкото подразделение на държавната структура, чрез което тя задава насоките в изграждането на социалния модел в българската държава през разглеждания период.

Един от съществени елементи, който също трябва да бъде открит и несъмнено оказва влияние (предпоставка) за последвалото развитие на социалното осигуряване, се оказва регламентирането на **държавното финансиране** по фонда за обществен подпомагане. Забавянето при отпускането на държавните средства, злоупотребите и начините за попълването му¹⁵ поставят пред сериозно изпитание функционирането и дейността на системата за обществен (социално) подпомагане (ЦДА, ф. 365 к, оп. 1, а. е. 202 л. 1, с. 98).

Като цяло недостатъците по прилагането на закона, съчетано с неправилното разходване на средства и липсата на по-ясно изразена държавна политика по отношение на общественото подпомагане, по думите на ръководителя на отделението Добри Божков (1936–1937) обезсмислят реалното функциониране на иначе добрия закон (ЦДА, ф. 365 к, оп. 1, а. е. 388, л. 3–11).

В контекста на разглежданите политики и протичащите процеси, съществени опити за изменения и допълнения на съществуващия закон от 1934 г. се правят в края на 30-те години чрез Наредба-закон за частично изменение на закона за обществен подпомагане (*ДВ, бр. 79, 12.04.1937г.*) и Правилник за бедните и подпомагането им. Наредба № 15475 По определяне, събиране и внасяне на приходи по закона за общественото подпомагане, съгласно чл. 34 от същия закон (*ДВ, бр. 261, 23.11.1938 г.*).

Доколкото първият закон се явява продължение на законодателството от предходния период, като съществен момент тук може да се разглеждат усилията за продължаващото **укрепване ролята на държавата** и нейната **ръководна функция** в общественото подпомагане на населението за сметка на представителството на благотворителните дружества и организации. Промяната се изразява основно по отношение на състава на Върховния съвет, където в управленските структури са включени представители на още две държавни ведомства – **Министерство на народната просвета (МНП)** и **Министерство на войната (МВ)**, намалявайки значително влиянието на обществените организации.

Същевременно действащата системата на финансиране значително се редуцира съобразно отчетените недостатъци, узаконявайки разпределението на средства вече според конкретните нужди, регламентирани от закона. В пряка връзка също така тук могат да се разглеждат и промените, залегнали в правилника за бедните и подпомагането им от 1938 г., когато се правят

¹⁵ През 1936 г. фондът е преименуван в „*Каса за обществен подпомагане*“, като набирането на средства – вместо чрез регламентираните от закона приходи от вноски на гражданите и отчисления от различни дейности – се осъществява директно от държавния бюджет (през 1935 г. държавата отпуска 94 мил. лв. за издръжката и подпомагането на 113 хил. души). Това поставя общественото осигуряване и благотворителните организации в пряка зависимост от постъпленията в бюджета, намалявайки отпуснатите средства наполовина (до 45 мил. лв.) от предвидените за всяка финансова година.

уточнения относно начините за определяне, събиране и внасяне на средства по фонд обществен подпомагане.

Държавни благотворителни организации. Налагайки определени форми на централизирано управление и контрол по отношение на социалните грижи и общественото подпомагане, държавата се стреми не само да разшири полето на своята обществена интервенция (намеса), но и да наложи определен контрол над развитието на съществуващите в България **благотворителни организации**. Засилването на държавното начало в ръководството и надзора над обществените благотворителни организации се постига посредством промените заложи в ЗОП, чрез който се регламентира създаването на два **държавни благотворителни съюза** – *Съюз за закрила на децата в България*“ (СЗДБ) (за деца и юноши до 18-годишна възраст) и *Съюз за „Обществена подкрепа“* (за подпомагане на немощни и недъгави лица над 18 години) (Николова, В., Стоянова, Р., 2009: 240–246).

Установявайки специфични форми на взаимоотношения и компетенции, със закона се създава строго йерархична системна структура и модел на управление и преразпределение на правомощия по линията държава–община–обществени организации. Двата национални съюза са включени в състава и структурата на Върховния съвет за обществен подпомагане, като те получават процентно финансиране от средствата на фонда за обществен подпомагане. Всички организации, невлезли в структури на тези благотворителни организации, в средата на март 1935 г. са разтурени или принудени да се вляят в двата новосъздадени казионни съюза. Тези промени ясно показват пътя, който очертава изграждането на етатистката политика по отношение на благотворителността и нейното трансформиране в държавна социална политика. Израз на така дефинираната социална отговорност намира възплъщение в идеята и разбирането за обществената солидарност – *„иницирирана чрез държавната и общинска благотворителност“* (Янулов, И., 1935: 36–37; Николова, В., Стоянова, Р., 2009: 250).

Независимо че след политическата промяна и падането на деветнадесетомайското правителство се правят определени законодателни промени (Наредба-закон за изменение на Закона за обществен подпомагане. *ДВ. бр. 79, 12. 04.1937 г.*), чрез които се цели да бъде ограничена не само ролята на двата държавни съюза, но и тази на държавното управление (които по думите на нейните вносители: *„силно деформират естественото развитие на общественото подпомагане и благотворителността“*), от тук нататък държавата ще има много по-важно и първостепенно място при реализирането на всички социални политики, касаещи общественото подпомагане и благотворителността в България.

Оценявайки от дистанцията на времето прилаганите социални политики, независимо от нееднозначното мнение, може да се каже, че с приемането на ЗОП се реализира цялостната идеята за *обществената солидарност*, израз на която става **новата (модерна) социална държава**. Акценти-

райки върху размерите на социалните нужди, които налагат активната намеса на държавата, може да се каже, че с прилагането на **дефанзивната държавна намеса** българското общество навлиза в съществено нов етап на развитие, преминавайки от милосърдие и взаимопомощ към формиране и утвърждаване на национална социална политика.

Образователна политика. В пряка зависимост с провеждането на определени социални политики, като крайъгълен камък по отношение на насоките, заложи в програмата на деветнадесетомайското правителство, тук не може да не бъде открито същественото внимание, което управляващите отделят на образователното дело, възпитанието и грижата за децата¹⁶. Открито заявеното желание на държавата не само основно да преустрои началното общообразователно учебно дело, но и по-съществено **пряко да влияе** върху образователните процеси и възпитанието на подрастващите, съобразно обществен и икономически интерес на българското общество, може да бъде открито в серия от законодателни и нормативни разпоредби, издадени от централната власт.

Като показателен пример за явна намеса и открита държавната интервенция по отношение на **образователната политика** тук може да се разглеждат действията на изпълнителната власт, с които се прави опит за урегулиране (подобряване) на образователната дейност и подготовка в основните училища. В края на юли 1934 г. с приемането на Наредба за назначаване и преместване на учители при основните училища в Царството (Указ № 63, ДВ, бр. 89, 21.07.1934 г.) и Наредба за ръководството, надзора и управлението на основните училища (Указ № 76, ДВ, бр. 102, 06.08.1934 г.), се извършват съществени промени, засягащи както структурата и организацията на образователното дело, така и ръководната роля на държавата по отношение на управлението и надзора на основните училища.

¹⁶ Регламентирането на държавната социална политика за подкрепа и закрила на децата, насочена към осъществяване на цялостна и всестранна грижа за физическо и духовно развитие на детското благосъстояние, започва да се формира от средата на 20-те години на XX в., когато се създава Съюзът за закрила на децата в България (СЗДБ). След приемането на Наредба-закона за обществено подпомагане (ЗОП) през 1934 г. ясно се урежда и регламентира мястото и ролята на държавата, която въпреки налагащите се центристремителни процеси и бюрократизация делегира на СЗДБ цялостната дейност по координирането, организацията и контрола на общественото подпомагане на деца и младежи до 18 г. Въпреки че дейността на всички частни, обществени, църковни, благотворителни организации, комитети дружества и други да е силно ограничена и поставена под непосредствения надзор на съюза, се създават определени предпоставки за по-широко обхват на дейностите както по отношение на различните групи нуждаещи се деца и младежи, така и по отношение на формите на социално подпомагане (Чавдарова, А., 2018: 1244–1248; Николова, В., Стоянова, Р., 2009: 267–287).

Съгласно основните положения и принципи, съдържащи се в издадените разпоредби, свързани с управлението на основните училища, се въвеждат и налагат силно централизирани властови форми на контрол, които държавата започва да прилага (налага) офанзивно чрез Министерство на народното просвещение (МНП). На него като първостепенен разпоредител по изпълнението на държавната политика се възлага да *„определя образователните и възпитателни цели и задачи на основното образование“* (чл. 1). Упражнявайки непосредствен надзор над областните и околийски училищни инспектори, то (МНП) **привежда в единство държавната образователна политика** съобразно задачите, които обществените нужди и интереси налагат пред образователното дело.

Стремяща се изцяло да подчини и ръководи образователната система, държавната намеса оказва пряко и съществено влияние както по отношение на процесите, свързани с регламентиране дейността над основните училища, така и по отношение на контрола и избора на преподавателския състав. По силата на приетата от Министерския съвет Наредба (Указ № 63, *ДВ, бр. 89, 21.07.1934 г.*) учителите в основните училища в големите градове могат да бъдат назначавани (само) след провеждане на **държавен конкурсен изпит**, а в селата – по реда на успеха им от дипломите. Държавното управление, т.е. правителството, мотивира това свое решение със съществуващата практика, при която досегашните назначения на учители са се извършвали от *училищните настоятелства*, които допускат редица грешки в своята дейност и не упражняват ефективен и пряк контрол. По тази причина, но и с оглед подчиняване на системната структура по вертикала и хоризонтала, държавата, чрез Министерството на народното просвещение, решава да промени техния състав и да възложи тази задача на областните и околийските училищни комисии (Въчева, С., 2015: 84).

Нарушавайки демократичната структура и организация на училищните настоятелства, техните правомощия и задължения се прехвърлят еднолично върху определен от управлението на страната държавно-разпоредителен орган (институция) на областните и околийските **държавни училищни инспектори**. Показателен факт за нивото на държавната намеса е редуцираният състав на членовете на училищните настоятелства, които вече не се избират непосредствено от населението, а се определят от неговия председател. Според наредбата за управление, ръководство и надзор на основното образование (Указ № 76, *ДВ, бр. 102, 06.08.1934 г.*) негови членове вече са само: кметът, директорът на основното училище, училищният лекар и посочен от властта учител.

До голяма степен активните реформи в образователната сферата, прилагани от държавното управление на страната, имат за цел не само да преустроят учебното дело за нуждите на общественото и икономическо развитие, но и да бъдат *обхванати (подчинени) всички видове и степени на предучилищното възпитание и средното образование, влияейки по този на-*

чин върху цялостното развитие на индивида от неговото раждане до активното му включване и социализация в общественото развитие на страната.

Противоречиво оценявани от дистанцията на времето, независимо от положителните и отрицателни страни на процесите, свързани с постепенното оформяне на модерната образователна система в България, по своите характеристики тя не само се доближава до утвърдените и водещи европейски модели от този период, но е и съизмерима с тях.

В обобщение, независимо от съществуващите разнопосочни мненията и оценките за социалната политика и управление на деветнадесетомайското правителството на К. Георгиев може да се твърди, че до голяма степен то отразява не само обществените нагласи и нужди на обществото за социална промяна, но и нивото на социалната ангажираност и отговорност, които държавата поема с оглед на все по-нарастващите нужди от страна на населението.

Заклучение

За целия разглеждан период от средата на 30-те до началото на 40-те години на XX в. в България се поставят основите, върху които в последствие се изгражда бъдещата социална държава. Макар и недотам съвършени, фундаментални по своето разбиране, изложените законодателни инициативи и регламентации, които възплъщават идеята за социална промяна и нарастналата роля на държавата и нейната отговорност (основавайки се на исторически утвърдените се общочовешки принципи за взаимопомощ и милосърдие), способстват да се твърди, че българското общество започва да се изгражда като социално отговорно, модерно и напредничаво.

Следвайки общите световни тенденции и насоки от този период в българското общество все по-осезателно се налага (осъзнава) ролята на държавата не само като катализатор на центростремителните общественоекономически и политически процеси, но и по отношение на социално защитната роля, която тя оказва за обществените взаимоотношения и сплотяване на нацията (Кръстанов, М., 2011: 49). Консолидирайки всички дейности по обществената грижа и защита на населението, държавата не само започва да задава основните насоки за изграждане на социалната държава, но също така получава ръководна и водеща роля във формираща се системата за общественото подпомагане и социална сигурност (Янулов, И., 1939: 5–6; Николова, В., Стоянова, Р., 2009: 250).

С избухването на Втората световна война българската държава навлиза в специфичен период, белязан от сериозни социални сътресения и предизвикателства за българското общество. Подложена на натиск, функционалната дейност на социалнозащитната система поставя пред държавата все

по-нарастващи изисквания и нужда за упражняване на по-дефанзивна социална политика от нейна страна. Задълбочаващите се социалните проблеми, породени от военния конфликт, и тяхното разрешаване се превръщат в основна програма за първото следвоенно правителство на Отечественият фронт, в което отново се откроява ролята и личността на Кимон Георгиев. Коренната политическа и социално-икономическа промяна, която се налага след 1944 г. в България, маркира своеобразната граница на очертаните хронологически граници и навлизане в период на **изграждане** на социалната държава.

Извори

ЦДА, ф. 365 к, оп. 1, а. е. 202 л. 1, с. 98. [TsDA, f. 365 k, op. 1, a. e. 202 l. 1, s. 98.].
ЦДА, ф. 365 к, оп. 1, а. е. 388, л. 3–11. [TsDA, f. 365 k, op. 1, a. e. 388, l. 3–11.].

Нормативни актове и документи

Указ № 14 Закон за настявяване на работа и осигуряване при безработица. – *ДВ, бр. 26, 05.05.1925 г.* [Ukaz № 14 Zakon za nastanyavane na rabota i osiguryavane pri bezrobotitsa. – *DV, br. 26, 05.05.1925 g.*].

Указ № 183 Наредба-Закон за изменение и допълнение на закона за настявяване на работа и осигуряване при безработица. – *ДВ, бр. 188, 19.11.1934 г.* [Ukaz № 183 Naredba-Zakon za izmenenie i dopalnenie na zakona za nastanyavane na rabota i osiguryavane pri bezrobotitsa. – *DV, br. 188, 19.11.1934 g.*].

Указ № 804 Закон за облекчаване на длъжниците и заздравяване на кредита. – *ДВ, бр. 223, 02.01.1934 г.* [Ukaz № 804 Zakon za oblekhchavane na dlazhnitsite i zazdravyavane na kredita. – *DV, br. 223, 02.01.1934 g.*].

Манифест към българския народ. – *ДВ, бр. 38, 19.05.1934 г.* (Притурка). [Manifest kam balgarskia narod. – *DV, br. 38, 19.05.1934 g.* (Priturka).].

Указ № 4 За разпускане на XXIII обикновено Народно събрание. – *ДВ, бр. 38, 19.05.1934 г.* [Ukaz № 4 Za razpuskane na XXIII obiknoveno Narodno sabranie. – *DV, br. 38, 19.05.1934 g.*].

Указ № 179 За административното делене на Царството – *ДВ, бр. 38, 19.05.1934 г.* [Ukaz № 179 Za administrativnoto delene na Tsarstvoto – *DV, br. 38, 19.05.1934 g.*].

Указ № 209 За разтуряне на всички градски и селски общински съвети в Царството. – *ДВ, бр. 42, 25.05.1934 г.* [Ukaz № 209 Za razturyane na vsichki gradski i selski obshtinski saveti v Tsarstvoto. – *DV, br. 42, 25.05.1934 g.*].

Указ № 9 Временна наредба за преустройство на общините. – *ДВ, бр. 52, 07.06.1934 г.* [Ukaz № 9 Vremenna naredba za preustroystvo na obshtinite. – *DV, br. 52, 07.06.1934 g.*].

Указ № 28 Наредба за разтуряне на партийните и политическите организации. – *ДВ, бр. 58, 14.06.1934 г.* [Ukaz № 28 Naredba za razturyane na partiynite i politicheskite organizatsii. – *DV, br. 58, 14.06.1934 g.*].

- Заповед № 1408** За работното време в търговските заведения и бюра. – *ДВ, бр. 73, 02.07.1934 г.* [**Zapoved № 1408** Za rabotното време v targovskite zavedenia i byura. – *DV, br. 73, 02.07.1934 g.*].
- Указ № 63** Наредба за назначаване и преместване на учителите при основните училища в Царството. – *ДВ, бр. 89, 21.07.1934 г.* [**Ukaz № 63** Naredba za naznachavane i premestvane na uchitelite pri osnovnite uchilishta v Tsarstvoto. – *DV, br. 89, 21.07.1934 g.*].
- Указ № 69** Наредба за професионалното сдружаване на държавните служители. – *ДВ, бр. 96, 30.07.1934 г.* [**Ukaz № 69** Naredba za profesionalното sdruzhavane na darzhavnite sluzhiteli. – *DV, br. 96, 30.07.1934 g.*].
- Указ № 74** Наредба-закон за селските общини. – *ДВ, бр. 100, 03.08.1934 г.* [**Ukaz № 74** Naredba-zakon za selskite obshtini. – *DV, br. 100, 03.08.1934 g.*].
- Указ № 76** Наредба за ръководството, надзора и управлението на основните училища. – *ДВ, бр. 102, 06.8.1934 г.* [**Ukaz № 76** Naredba za rakovodstvoto, nadzora i upravlението na osnovnite uchilishta. – *DV, br. 102, 06.8.1934 g.*].
- Указ № 79** Наредба за организиране на трудови работни групи от безработното население за извършване по стопански начин постройка на пътища и други съоръжения. – *ДВ, бр. 101, 04.08.1934 г.* [**Ukaz № 79** Naredba za organizirane na trudovi работни групи ot bezrabotното население za izvarshvane po stopanski nachin postroyka na patishta i drugi saorazhenia. – *DV, br. 101, 04.08.1934 g.*].
- Указ № 85** Наредба-закон за облекчаване на длъжниците и за заздравяване на кредита. – *ДВ, бр. 103, 07.08.1934 г.* [**Ukaz № 85** Naredba-zakon za oblekchavane na dlazhnitsite i za zazdravyavane na kredita. – *DV, br. 103, 07.08.1934 g.*].
- Указ № 100** Наредба-закон за градските общини. – *ДВ, бр. 114, 20.08.1934 г.* [**Ukaz № 100** Naredba-zakon za gradskite obshtini. – *DV, br. 114, 20.08.1934 g.*].
- Указ № 101** Наредба-закон за столична община. – *ДВ, бр. 115, 21.08.1934 г.* [**Ukaz № 101** Naredba-zakon za stolichna obshtina. – *DV, br. 115, 21.08.1934 g.*].
- Окръжно № 12880** За приложение на наредба-закон за селските и градските общини. – *ДВ, бр. 126, 04.09.1934 г.* [**Okrazhno № 12880** Za prilozhenie na naredba-zakon za selskite i gradskite obshtini. – *DV, br. 126, 04.09.1934 g.*].
- Указ № 121** Наредба-закон за професионалните организации на населението и работниците. – *ДВ, бр. 134, 13.09.1934 г.* [**Ukaz № 121** Naredba-zakon za profesionalните organizatsii na naselenieto i rabotnitsite. – *DV, br. 134, 13.09.1934 g.*].
- Наредба № 22672 – I на МВРНЗ** Наредба за безплатно лекуване на бедните болни в държавните и общински лечебни заведения. – *ДВ, бр. 168, 24.10.1934 г.* [**Naredba № 22672 – I na MVRNZ** Naredba za bezplatno lekuvane na bednite bolni v darzhavnite i obshtinski lechebni zavedenia. – *DV, br. 168, 24.10.1934 g.*].
- Окръжно № 14690** За признаването на право на бедност от общинските съвети в Царството. – *ДВ, бр. 176, 03.11.1934 г.* [**Okrazhno № 14690** Za priznavaneto na pravo na bednost ot obshtinskite saveti v Tsarstvoto. – *DV, br. 176, 03.11.1934 g.*].
- Указ № 219** Наредба-закон за помощните училища и класове. – *ДВ, бр. 218, 24.12.1934 г.* [**Ukaz № 219** Naredba-zakon za pomoshtnite uchilishta i klasove. – *DV, br. 218, 24.12.1934 g.*].

- Указ № 201** Наредба-закон за обществено подпомагане. (ЗОП) – ДВ, бр. 196, 28.11.1934 г. [**Ukaz № 201** Naredba-zakon za obshtestveno podpomagane. (ZOP) – DV, br. 196, 28.11.1934 g.].
- Указ № 220** За предучилищното образование. – ДВ, бр. 218, 24.12.1934 г. [**Ukaz № 220** Za preduchilishtното образование. – DV, br. 218, 24.12.1934 g.].
- Указ № 222** Наредба-закон за подпомагане на даровитите деца и младежи. – ДВ, бр. 218, 24.12.1934 г. [**Ukaz № 222** Naredba-zakon za podpomagane na darovitite detsa i mladezhi. – DV, br. 218, 24.12.1934 g.].
- Указ № 3** Наредба-закон за работническите професионални организации. – ДВ, бр. 7, 11.01.1935 г. [**Ukaz № 3** Naredba-zakon za rabotnicheskите profesionalni organizatsii. – DV, br. 7, 11.01.1935 g.].
- Наредба-закон за частично изменение на закона за обществено подпомагане – ДВ, бр. 79, 12.04.1937 г. [Naredba-zakon za chastichno izmenenie na zakona za obshtestveno podpomagane – DV, br. 79, 12.04.1937 g.].
- Наредба № 15475** Правилник за бедните и подпомагането им. Наредба за определяне, събиране и внасяне на приходи по закона за общественото подпомагане, съгласно чл. 34 от същия закон – ДВ, бр. 261, 23.11.1938 г. [**Naredba № 15475** Pravilnik za bednite i podpomaganeto im. Naredba za opredelyane, sabirane i vnasyane na prihodi po zakona za obshtestvenoto podpomagane, saglasno chl. 34 ot sashitia zakon – DV, br. 261, 23.11.1938 g.].
- Стенографски дневници*, 23 ОНС, III РС, 36 Заседание от 31.01.1934 г. [*Stenografski dnevnitsi*, 23 ONS, III RS, 36 Zasedanie ot 31.01.1934 g.].
- Стенографски дневници*, 23 ОНС, III РС, 40 Заседание от 20.02.1934 г. [*Stenografski dnevnitsi*, 23 ONS, III RS, 40 Zasedanie ot 20.02.1934 g.].

ЛИТЕРАТУРА

- Брайкова, Т. (1999) Социалната държава и социалната политика – опит за дефинирането им. – *Социологически проблеми*, кн. 3–4, 212–229. [Braykova, T. (1999) Sotsialnata darzhava i sotsialnata politika – opit za definiraneto im. – *Sotsiologicheski problemi*, kn. 3–4, 212–229.].
- Въчева, С. (2015) Подготовка на детски учителки в България през периода между двете световни войни. – *Българско списание за образование*, бр. 2, 77–101. [Vacheva, S. (2015) Podgotovka na detski uchitelki v Bulgaria prez perioda mezhdu dvete svetovni voyni. – *Balgarsko spisanie za obrazovanie*, Br. 2, 77–101.]. [Прегледано на 03.03.2020 г.].
https://www.elbook.eu/images/7_SnejinaVachkova.pdf
- Георгиев, К. (1982) Избрани произведения. София, Партиздат. [Georgiev, K. (1982) Izbrani proizvedenia. Sofia, Partizdat.].
- Георгиев, К. (2005) Из личния архив на Кимон Георгиев. (Архивите говорят Т. 40), Т. 1. София, ГУА. [Georgiev, K. (2005) Iz lichnia arhiv na Kimon Georgiev. (Arhivite govoryat T. 40), T. 1. Sofia, GUA.].
- Димитров, М. (2018) Създаването на Погасителната каса през 1934 г. и проблемът със задълженията на населението в България. [Dimitrov, M. (2018) Sazdavaneto na Pogasitelnata kasa prez 1934 g. i problemat sas zadalzheniyata na naselenieto v Bulgaria.]. [Прегледано на 03.03.2020 г.].

- https://www.researchgate.net/publication/322618570_Szdavaneto_na_Pogasitelnata_kasa_prez_1934_g_i_problemt_ss_zadlzeniatata_na_naselenieto_v_Blgaria
- Йотов, С. (2004) Равенство и егалитаризъм. София, „Агата-А“. [Yotov, S. (2004) Ravenstvo i egalitarizam. Sofia, „Agata-A“].
- Йочев, Е. (2010) Наредбата-закон за устройството на съдилищата от 1934 г. *Научни трудове на Русенския университет*, Т. 49, серия 7, 31–33. [Yochev, E. (2010) Naredbata-zakon za ustroystvoto na sadilishtata ot 1934 g. *Nauchni trudove na Rusenskia universitet*, T. 49, seria 7, 31–33.].
- Йочев, Е. (2017) Съюзът/сдружението на българските съдии по време на деветнадесетомайското правителство сп. „Юридически свят“, кн. 1, 1–16. [Yochev, E. (2017) Sayuzat/sdruzhenieto na balgarskite sadii po vreme na devetnadesetomayskoto pravitelstvo sp. „Yuridicheski svyat“, kn. 1, s. 1–16.]. [Прегледано на 03.03.2020 г.].
<http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2017/8/12/>
- Кръстанов, М. (2011) Социалната държава. София, Издателска къща „Славина“. [Krastanov, M. (2011) Sotsialnata darzhava. Sofia, Izdatelska kashta „Slavina“].
- Мигев, В. (1977) Утвърждаване на монархофашистката диктатура в България 1934–1936. София, БАН. [Migev, V. (1977) Utvarzhdavane na monarhofashistkata diktatura v Bulgaria 1934–1936. Sofia, BAN.].
- Недев, Н. (2007) Три държавни преврата или Кимон Георгиев и неговото време. София, Циела. [Nedev, N. (2007) Tri darzhavni prevrata ili Kimon Georgiev i negovoto vreme. Sofia, Ciela.].
- Николова, В., Стоянова, Р. (2009) Споделената отговорност. Гражданските организации, държавата и институциите за обществените грижи в България (1878–1939). София, Военно издателство „Св. Георги Победоносец“ [Nikolova, V., Stoyanova, R. (2009) Spodelenata otgovornost. Grazhdanskite organizatsii, darzhavata i institutsiite za obshtestvenite grizhi v Bulgaria (1878–1939). Sofia, Voenno izdatelstvo „Sv. Georgi Pobedonosets“].
- Търновска конституция (1994) София. [Tarnovska konstitutsia (1994) Sofia].
- Хаджииванов, П. (2006) Спомени (1900–1944 г.). София, Военно издателство. [Hadzhiivanov, P. (2006) Spomeni (1900–1944 g.). Sofia, Voenno izdatelstvo.].
- Христоматия по социална демокрация. Социална държава и социална демокрация. (2011) София, Фонд „Фридрих Еберт“. [Hristomatia po sotsialna demokratsia. Sotsialna darzhava i sotsialna demokratsia. (2011) Sofia, Fond. „Fridrih Eber“].
- Чавдарова, А. (2018) Закрила на децата в България (Исторически аспекти) – *Педагогика, Год. 90, бр. 9*, с. 1233–1252. [Chavdarova, A. (2018) Zakrila na detsata v Bulgaria (Istoricheski aspekti) – *Pedagogika, God. 90, br. 9*, 1233–1252.].
- Чавдарова, А. (2012) История на социалната работа. Габрово, Екс-Прес. [Chavdarova, A. (2012) Istoria na sotsialnata rabota. Gabrovo, Eks-Pres.].
- Шамов, М. (2008) Солидарността – основен принцип на социална държава. – *Научни трудове на русенския университет*, т. 47, серия 7, 106–111. [Shamov, M. (2008) Solidarnostta – osnoven printsip na sotsialna darzhava. – *Nauchni trudove na rusenskia universitet*, t. 47, seria 7, 106–111.].
- Шамов, М. (2010) Видове социална държава. – *Научни трудове на русенския университет*, т. 49, серия 7, 245–254. [Shamov, M. (2010) Vidove sotsialna darzhava. – *Nauchni trudove na rusenskia universitet*, t. 49, seria 7, 245–254.].

- Янулов, И. (1939) Социално законодателство в България. Развитие на социалното законодателство в България. Ч. 2, *Годишник на Софийския университет. Юридически факултет* Т. 34, 5–179. [Yanulov, I. (1939) *Sotsialno zakonodatelstvo v Bulgaria. Razvitie na sotsialnoto zakonodatelstvo v Bulgaria. Ch. 2, Godishnik na Sofiyskia universitet. Yuridicheski fakultet* Т. 34, 5–179.].
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton NJ, Princeton University Press.

СЪКРАЩЕНИЯ

ДВ – Държавен вестник

ГДНЗ – Главна дирекция на народното здраве

ЗНРОБ – Закон за настаняване на работа и осигуряване при безработица

ЗОП – Закон за общественото подпомагане

МС – Министерски съвет

МВ – Министерство на войната

МНП – Министерство на народната просвета

МВРНЗ – Министерство на вътрешните работи и народното здраве

НЗ – Наредба-закон

ОНС – Обикновено народно събрание

СЗДБ – Съюз за закрила на децата в България

Софийска околия
Общинско управление

№ 4481

12. IV 1940 год

с. Цуртве

Наредба № 10149 — Л. в., бр. 136/1936 г.

Не подлежи на обгербване — чл. 32, т. 2, гр. VII т. 13 бук. и отъ зак. герб. налогъ

Свидетелство за бедност

Общинското управление удостоверява, че семейното положение, и материалното състояние на Георги Станков жител на с. Драгичево ул. Софийска № е следното:

1. Семейството му се състои отъ него — на 23 год. по занятие

войникъ

съпруга Вѣра на 22 год., по занятие доматина

баща Евтимъ на 55 год., по занятие печеначъ

майка Марица на 53 год., по занятие доматина

братъ Иванъ на 10 год. ученикъ

1).

2. Притежава недвижими имоти, оценени по основните данъчни книги на общината за 5430 лв.

3. Общиятъ семеенъ доходъ е 1387 лв. годишно.

Това свидетелство се дава на основание наредбата № 10149 отъ 15. VI. 1936 год. на М-вото на вътр. работи и народното здраве, за да послужи за безплатно лечение на Вѣра Георгиева Станкова въ Софийска общинска болница.

Общински-кметъ:

Секретаръ:

¹⁾ Ще се отбележатъ изгледътъ, годността и занятията имъ. — ²⁾ Един-ковъ д-ръ или болница.