

**Некоторые аспекты реализации социальной функции государства в
области общественного призрения в Российской Империи
на рубеже XIX – XX веков**

*Ширяева Светлана
Валентиновна – заведующая
кафедрой теории и истории
государства и права МГГУ
им. М.А.Шолохова, кандидат
юридических наук*

В статье рассматривается эволюция и содержание социальной функции государства в области общественного призрения Российской Империи на рубеже XIX – XX веков. Делается вывод о том, что в начале XX века социальная защита неимущих опиралась не только на частную благотворительность, но создавались государственные органы, реализующие эту функцию – Приказы общественного призрения.

Ключевые слова: призрение, бедность, социальная защита, приказы общественного призрения, благотворительность, министерство внутренних дел, земства, благотворительные учреждения и организации.

Современное развитие России, в силу специфики проводимых преобразований, характеризуется переосмыслением многих социальных ценностей, появлением новых, юридически непроработанных категорий и институтов. Восприятие Россией традиционных стандартов демократии постепенно приводит к тому, что идеи общечеловеческих ценностей, приоритета прав и свобод человека и гражданина, верховенства права и гражданского общества чаще становятся определяющими при конструировании тех или иных элементов социального механизма российского государства. Развитие российской государственности в современный период неразрывно связано с формированием элементов правового государства. В силу этого, одной из основных проблем, подлежащих разрешению, является вопрос организации должной системы социальной безопасности населения России. Провозглашение социальной

направленности государственных реформ не означает одномоментного становления социальных институтов. Этот процесс достаточно длительный, требующий разработки и обоснования, как теоретических концепций, так и правовых основ деятельности государства и его органов в сфере организации социальной безопасности.

Отсутствие у государства детально проработанной, научно-обоснованной и, по возможности, апробированной модели организации социальной безопасности создает предпосылки принятия поспешных решений, эффект от реализации которых может быть прямо противоположным желаемому. Создание адекватной российской действительности модели социальной безопасности невозможно без детального изучения специфики исследуемого института, особенно историко-правовых аспектов его реализации. Накопленный при этом опыт представляет не только историко-теоретический, но и практический интерес.

Изучение проблемы социальной безопасности личности невозможно без обращения к одному из ключевых его элементов – социальной защиты. Это приобретает особую значимость еще и потому, что в российской историографии отсутствует опыт комплексного системного исследования в сфере социальной защиты человека.

Начало реализации мероприятий в сфере призрения бедных со стороны российского государства относится к концу XVII века. Этот период был ознаменован осознанием государством необходимости его вмешательства в дела призрения бедных. Однако государственное влияние того времени носило эпизодический характер, не располагая к этой деятельности не только необходимой организацией, но и, прежде всего, пониманием в должном объеме специфики предполагаемой деятельности. Лишь только „Учреждением о губерниях” от 7 ноября 1775 года создаются специализированные органы: Приказы общественного призрения, деятельность которых непосредственно направлена на организацию социальной помощи бедным и борьбу с нищенством в государственном

масштабе. Первый из них был создан в 1776 году (Новгородский), а последний – в 1850 году (Самарский). На начальном этапе своего функционирования деятельность Приказов общественного призрения носила в большей степени полицейский, нежели социальный характер. К 1802 году в Российской Империи было учреждено 35 Приказов общественного призрения.

Манифестом Императора Александра I „Об учреждении министерств” от 8 сентября 1802 года создается Министерство¹. Манифестом учреждаются не министерства, а одно Министерство с 8 отделениями: военно-сухопутных дел, военно-морских дел, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции и народного просвещения. Лица, возглавлявшие названные отделения, во всех официальных документах именовались Министрами. Именно поэтому за отделениями закрепилось впоследствии название „Министерства”².

К ведению Министерства внутренних дел были отнесены вопросы: „попечения о повсеместном благосостоянии народа; о спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи; все части государственной промышленности, кроме горной; построение и содержание всех публичных зданий в государстве; отвращение недостатка в жизненных припасах и необходимых надобностях общества”³. Для решения поставленных задач в Министерстве было создано 4 экспедиции, являвшихся основными структурными подразделениями данного органа государственной власти. В компетенцию первой из них входило „заведование делами народного продовольствия и соляной части”; вторая – „экспедиция спокойствия и благочиния” – отвечала за управление полицией; третья – „экспедиция государственного хозяйства”

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи с 1649 года (первое). Т. XXVII, № 20406. – СПб., 1830.

² Об этом подробнее см.: История министерства внутренних дел. Книга 1. – СПб, 1858. С.8.

³ См.: Манифест Императора Александра I „Об учреждении министерств”// ПСЗ Российской Империи с 1649 года (первое). Т. XXVII, № 20406. – СПб., 1830.

– управляла государственными фабриками и заводами, добычей полезных ископаемых, обеспечивала переселение крестьян на новые земли, следила за состоянием дорог; четвертая – „экспедиция общественного призрения” – отвечала за „богоугодные заведения”, содержание тюрем и больниц. Она состояла из Отделения Медицинской Коллегии и Отделения Приказов Общественного Призрения.

В указанной структуре Министерства внутренних дел интересной представляется деятельность последней экспедиции. С этого момента МВД России берет под свой контроль организацию дела призрения, ключевым элементом которой на длительный срок становятся Приказы общественного призрения бедных.

Осознание необходимости увеличения государственного присутствия в сфере призрения бедных с целью усиления, прежде всего, профилактического воздействия на неимущих и недопущения увеличения числа нищенствующих, особенно нищих-промышленников (в данном случае речь идет о профессиональных нищих), как наиболее криминогенной его части, способствовало активизации деятельности Министерства внутренних дел в этом направлении. Целостное представление о характере этой деятельности дает следующий хронологический ряд:

– Высочайшими указами 20 июня и 3 июля 1803 года при приказах общественного призрения учреждаются Ремесленные дома для обучения „различным мастерствам”. Однако из-за непродуктивности их работы, они впоследствии постепенно были закрыты. Последние из них, в Иркутске и Краснодаре, были упразднены в 1853 году;

– Циркуляром МВД от 2 августа 1804 г. разрешается принимать в больницы Приказов „увечных воспитанников Военно-сиротских отделений”⁴;

– в том же году Приказам общественного призрения предписывается

⁴ См.: Сборник циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел (с учреждения Министерства по 1 октября 1853 г.). Т.6. – СПб, 1857. С.576.

оказывать материальную поддержку гимназиям и уездным училищам⁵;

– Высочайшими указами 16 сентября 1807 года и 10 мая 1809 года учреждаются „для призрения увечных и престарелых нижних воинских чинов” Инвалидные дома⁶;

– Высочайшим повелением 30 июля 1808 года было решено учредить в ведении приказов суконные фабрики „с определением для работ на них преступников, которые обращались в приписных рабочих при тех заведениях”⁷;

– Высочайшим указом 27 июля 1808 года „велено принимать в больницы общественного призрения арестантов”;

– в 1808 году для призрения „несчастно-рождённых” младенцев, велено учредить воспитательные дома⁸;

– в 1812 году сделано распоряжение о беспрепятственном призрении в больницах приказов нижних воинских чинов⁹ и рекрутов¹⁰;

– в 1826 году. Министерством внутренних дел собраны и приведены в порядок все частные постановления о больницах и издано особое Положение для больниц приказов общественного призрения¹¹;

– в том же году МВД разработало и разослало в Приказы общественного призрения Положение о богадельнях¹²;

– в 1828 году в ведении Приказа общественного призрения учреждены

⁵ См.: Высочайший конфиденциальный доклад Главному правителю училищ от 5 ноября 1804 г.: там же.

⁶ См.: Сборник циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел (с учреждения Министерства по 1 октября 1853 г.). Т.6. – СПб, 1857. С.576.

⁷ См.: там же. С.577.

⁸ См.: Высочайшее повеление императрицы Марии Фёдоровны от 31 октября 1808 г.: цит. по: сборнику циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел (с учреждения Министерства по 1 октября 1853 г.). Т.6. – СПб, 1857. С.577.

⁹ См.: Циркуляр Министерства полиции 27 марта 1812 г. и МВД 28 сентября 1828 г.: там же.

¹⁰ См.: Положение о внутренней страже 3 июля 1811 г.: там же.

¹¹ См.: Высочайшее повеление 11 октября 1827 г.: цит. по сборнику циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел (с учреждения Министерства по 1 октября 1853 г.). Т.6. – СПб, 1857. С.578.

¹² См.: Приложение к ст. 1012 Устава общественного призрения // Свод Законов Российской Империи. Т. 13. – СПб., 1842. С. 267.

училища для детей канцелярских служителей;

– 10 мая 1829 года Министерством внутренних дел издано Положение об учреждении при больницах Приказа общественного призрения фельдшерских школ¹³;

– в 1827, 1829 и 1830 годах изданы постановления о призрении воспитанниц Приказа в Институтах благородных девиц;

– в 1836 году разрешено неимущим лицам выдавать бесплатно лекарства¹⁴;

– в 1836 году открыт при Введенском училище в Санкт-Петербурге пансион для детей чиновников и канцелярских служителей;

– в 1838 году на Приказы западных губерний возложена обязанность содержать в 5-ти пансионах при Гимназиях детей дворян и чиновников „недостаточного состояния”¹⁵;

– в 1840 году по инициативе МВД открыт пансион при Олонецкой Губернской гимназии для детей канцелярских служителей и чиновников присутственных мест Олонецкой Губернии¹⁶;

– 1 января 1851 года утвержден разработанный Министерством внутренних дел Устав лечебных заведений Гражданского ведомства.

Это далеко не полный перечень мероприятий в сфере призрения бедных, инициированных и реализованных Министерством внутренних дел, как через Приказы, так и посредством привлечения других организаций.

После передачи в 1864 году в ведение земских учреждений заведений Приказов общественного призрения, непосредственная деятельность по реализации Министерством внутренних дел комплекса мероприятий по призрению бедных продолжала сохраняться только в тех губерниях, где

¹³ См.: Приложения к ст.ст. 959-995 Устава общественного призрения. Т. 13 // Свод Законов Российской Империи. – СПб., 1842. С.250.

¹⁴ См.: Высочайшее повеление от 23 января 1836 г. // Свод Законов Российской Империи. Т. 13. – СПб., 1842.

¹⁵ См.: Сборник циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел (с учреждения Министерства по 1 октября 1853 г.). Т.6. – СПб, 1857. С.578.

¹⁶ Там же.

земства не были введены. В них продолжали действовать Приказы общественного призрения. В конце XIX века в 16 губерниях, имевших Приказы, насчитывалось 154 благотворительных заведения (больниц – 111, домов умалишенных и их отделений – 9, богаделен – 28, сиротских и воспитательных домов – 6)¹⁷. Из приведенных данных видно, что центр тяжести в реализации мероприятий по призрению бедных переходит из МВД в земства. С этого момента объем деятельности Министерства внутренних дел в отношении заведений, оказывавших социальную помощь бедным, зависел от их ведомственной принадлежности. В отношении тех из них, которые продолжали находиться в ведении Приказов общественного призрения (в губерниях, где не было введено земство), Министерство внутренних дел реализовывало весь спектр методов управляющего воздействия. Для благотворительных заведений земства это воздействие ограничивалось регламентацией процедуры учреждения, регистрацией Уставов благотворительных заведений и иных положений, то есть носило формально-правовой характер.

Деятельность Министерства внутренних дел в сфере призрения бедных реализовывалась в следующих основных направлениях:

1. Социальное – оказание социальной помощи бедным посредством устройства различных благотворительных заведений. Их деятельность была направлена на предоставление работы, медицинской помощи, обучение и воспитание неимущих.

2. Регламентация – разработка и принятие различных нормативных правовых актов в области призрения бедных, в том числе, борьбы с нищенством как одним из опаснейших социальных явлений. Реализация мероприятий в данном направлении невозможна без проведения исследовательской деятельности с целью выявления основных тенденций и определения оптимальных средств воздействия со стороны МВД в сфере призрения бедных.

¹⁷ См.: Россия: Энциклопедический словарь. – Л.: Лениздат, 1991. С.422.

3. Формально-правовое – учреждение и регистрация уставов, положений различных благотворительных учреждений и обществ с целью недопущения противоречия их содержания основным концепциям государственной политики в сфере призрения бедных.

4. Уголовно-административное – реализация комплекса мероприятий, направленных на борьбу с нищенством и сопутствующими ему явлениями криминальной направленности. Необходимо заметить, что данное направление в деятельности Министерства внутренних дел реализовывалось только в отношении той категории нищих, которые располагали необходимыми к социально-адаптивному поведению личностными характеристиками.

5. Организационно-штатное – связано с упорядочением структуры приказов общественного призрения с целью оптимизации процесса оказания помощи нуждающимся в ней лицам.

Проведенный историко-правовой анализ становления и развития института призрения бедных в дореволюционной России позволяет выделить следующие основные органы, организации и общества Российской Империи, деятельность которых была направлена на реализацию мероприятий по призрению бедных:

– Министерство внутренних дел – государственный орган, осуществлявший руководство и общий контроль деятельности благотворительных заведений в России;

– Земские органы различного уровня – осуществляли наблюдение за деятельностью подведомственных им благотворительных заведений;

– Благотворительные общества и учреждения, отнесенные к ведомству Министерства внутренних дел;

– Благотворительные учреждения, состоявшие под непосредственным покровительством царствующей семьи или членов Императорского дома;

– Императорское человеколюбивое общество;

– Российское общество Красного Креста;

– Попечительства о бедных различных ведомств.

Столь обширный перечень субъектов деятельности по призрению бедных является, на наш взгляд, одной из основных причиной несогласованности их деятельности в данной сфере управления. Отсутствие единства в организации приводило и к отсутствию единства в определении концепции проводимых данными учреждениями мероприятий по призрению бедных. А это, в свою очередь, пагубно влияло на организацию призрения бедных в государственном масштабе.

Немаловажное значение имеет законодательное закрепление источников финансирования этой деятельности, их соразмерности. Данное положение особенно актуально для России того времени с её сословным характером помощи нуждающимся. Отсутствие должного внимания к правовому регулированию этого вопроса является, на наш взгляд, ещё одной причиной низкой результативности деятельности благотворительных учреждений России в сфере призрения бедных.

Несмотря на то, что деятельность Министерства внутренних дел содержит консолидирующие начала, она не могла в силу обширности решаемых задач и специфики их реализации, стать той цементирующей силой, которая способна объединить усилия различных организаций и ведомств в борьбе с бедностью и её крайним проявлением – нищенством. Борьбу с нищенством следует начинать не с разработки и реализации комплекса запретительных мер (хотя и это надо было делать), а с создания стройной системы социальной защиты человека от необходимости вступать на путь нищенства и бродяжничества, с которого, как показывает опыт поколений, возврат к честной жизни достаточно проблематичен. Аграрная реформа, развитие фабричного законодательства, организация страхования рабочих и оптимизация механизма общественного призрения – вот далеко не полный перечень тех реформ, в которых нуждалась дореволюционная Россия для достижения успеха в борьбе с нищенством. Реализация этих задач требовала необходимости мобилизации и надлежащей организации всех

общественных сил России, но именно этого была лишена Российская Империя, несмотря на начавшееся движение в этом направлении.

Характеристика российской действительности на современном этапе в сфере социальной помощи бедным во многом перекликается с прошлым Российской империи. Даже приемы и способы прошения милостыни сегодня аналогичны тем, что имели место в недалеком прошлом России. В этом нет ничего предосудительного, так как в основе этих процессов лежат практически те же исторические корни. Поэтому процесс реформирования системы оказания социальной помощи в Российской Федерации обязан максимально учитывать историческое прошлое в деле организации социальной помощи. А оно свидетельствует о том, что бессистемная помощь зачастую достигает прямо противоположного результата. Однако даже системный подход не всегда может обеспечить необходимое качество проводимой в данном направлении работы. Только тогда, когда элементы системы действуют слажено и взаимосвязано, она становится эффективной. Эффективность системы в свою очередь зависит от наличия в ней системообразующего элемента, которым должен стать орган государственной власти, чья деятельность была бы направлена исключительно на реализацию комплекса мероприятий по социальной защите населения. Спектр его координирующих усилий должен предполагать возможность оказания влияния как в сфере формирования законодательного массива по данному направлению, так и в реализации непосредственной социальной помощи нуждающимся людям. На наш взгляд, для решения проблем социальной помощи населению необходим орган, имеющий статус государственного комитета. Таким органом мог бы стать, например, Государственный комитет Российской Федерации по социальной защите. Его деятельность аккумулировала бы полномочия в сфере социальной помощи министерств: внутренних дел, здравоохранения, по чрезвычайным ситуациям, образования. Создание подобной структуры позволило бы объединить усилия многих органов государственной власти, избежать

дублирования властных полномочий с одновременной их централизацией. Это, в свою очередь, позитивно повлияло бы на систему управления государством и обеспеченность адресности оказываемой помощи.

Эффективность реализации мероприятий в сфере социальной помощи со стороны государственных органов и учреждений будет ещё выше, если их деятельность направить на сотрудничество со всеми общественными организациями. Социальная помощь населению может оказываться не только через широкую сеть государственных и общественных социальных служб, но и посредством привлечения к этой деятельности религиозных организаций. Это обеспечит большую проникновенность социальной помощи, её прозрачность для населения государства.

Определив своей целью гуманизм, демократию, социально ориентированную рыночную экономику Российское государство и общество должны обеспечить приоритет политике социальной защиты населения.

Список используемой литературы:

1. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года (первое). Т. XXVII, № 20406. – СПб., 1830.
2. История министерства внутренних дел. Книга 1. – СПб, 1858. С.8.
3. Манифест Императора Александра I „Об учреждении министерств”// ПСЗ Российской Империи с 1649 года (первое). Т. XXVII, № 20406. – СПб., 1830.
4. Сборник циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел (с учреждения Министерства по 1 октября 1853 г.). Т.6. – СПб, 1857. С.576.
5. Высочайший конфиденциальный доклад Главному правителю училищ от 5 ноября 1804 г.: Сборник циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел (с учреждения Министерства по 1 октября 1853 г.). Т.6. – СПб, 1857. С.576.
6. Высочайшее повеление императрицы Марии Фёдоровны от 31 октября 1808 г.: цит. по: сборнику циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел (с учреждения Министерства по 1 октября 1853 г.). Т.6. – СПб, 1857. С.577.
7. Циркуляр Министерства полиции 27 марта 1812 г. и МВД 28 сентября 1828 г.: там же.
8. Положение о внутренней страже 3 июля 1811 г.: там же.
9. Высочайшее повеление 11 октября 1827 г.: цит. по сборнику

- циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел (с учреждения Министерства по 1 октября 1853 г.). Т.6. – СПб, 1857. С.578.
10. Приложение к ст. 1012 Устава общественного призрения // Свод Законов Российской Империи. Т. 13. – СПб., 1842. С. 267.
 11. Приложения к ст.ст. 959-995 Устава общественного призрения. Т. 13 // Свод Законов Российской Империи. – СПб., 1842. С.250.
 12. Высочайшее повеление от 23 января 1836 г. // Свод Законов Российской Империи. Т. 13. – СПб., 1842.
 13. Сборник циркуляров и инструкций Министерства Внутренних Дел (с учреждения Министерства по 1 октября 1853 г.). Т.6. – СПб, 1857. С.578.
 14. Россия: Энциклопедический словарь. – Л.: Лениздат, 1991. С.422.