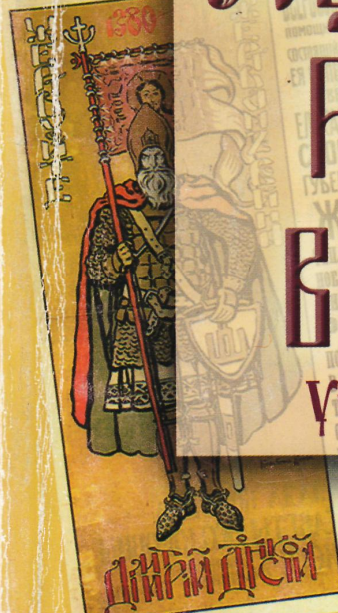


367(075)
M482

В.П. Мельников
Е.И. Холостова

ИСТОРИЯ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ В РОССИИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



ПРИГOTOВЬТЕ ВАШИ
ПОЖЕРТВОВАНІЯ,
МЫ ПРИЪЕДЕМЪ ЗА
НИМИ.

УДК 36 ББК
65.272
М 47

Авторы:

- В. П. Мельников**, доктор исторических наук, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации;
- Е. И. Холостова**, доктор исторических и философских наук, профессор, президент Общественной академии проблем социальной работы, проректор Российского государственного социального университета.

Рецензенты:

- Ю. П. Свириденко**, доктор исторических наук, профессор; **Л. В. Бадя**, кандидат исторических наук, доцент.

Мельников В. П., Холостова Е. И. История социальной М 47 работы в России: Учебное пособие. — 2-е изд. — М.: Изда-тельско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2004. — 344 с.

15ВЫ 5-94798-486-5

В учебном пособии раскрываются этапы развития социальной помощи с древних времен, излагаются ее формы. Анализируется становление системы государственного призрения, общественной и частной благотворительности в пореформенный период. Освещается практика социальной работы в советский период и в современных условиях.

Предназначено студентам и преподавателям факультетов социальной работы, а также практическим социальным работникам.

Пособие издается в авторской редакции.

15ВЫ 5-94798-486-5 В. П. Мельников,

Е. И. Холостова, 2001, 2004

Содержание

Введение	9
Раздел I. Развитие социальной помощи с древнейших времен до середины XIX в.	
Глава 1. Социальная помощь и взаимопомощь в древнейших славянских общинах	13
§ 1. Зарождение обычаев и традиций у древних славян.....	13
§ 2. Формы социальной помощи в древнейших славянских общинах.....	22
Вопросы для самоконтроля	25
Литература	26
Глава 2. Основные тенденции благотворительности в Древнерусском государстве (X—XIII вв.)	27
§ 1. Княжеские виды благотворительности на Руси.....	27
§ 2. Монастырско-церковные формы призрения.....	32
Вопросы для самоконтроля	35
Литература	36
Глава 3. Государственное призрение в России: становление и развитие (вторая половина XVII — первая половина XIX в.)	37

§ 1. Начальный этап становления системы государственного призрения.....	37	§ 2. Основные направления социальной деятельности земских органов	92
§ 2. Развитие мер общественного призрения в определенную систему и усиление государственного участия в ней	40	Вопросы для самоконтроля	111
Вопросы для самоконтроля	51	Литература	Ш
Литература	51	Глава 7. Городское самоуправление конца XIX — начала XX в. и его социальная деятельность	112
Глава 4. Благотворительные общества и союзы в социальном призрении России (2-я половина XVIII — начало XX в.)	52	§ 1. Образование городских дум и активизация социальной работы	112
§ 1. Учреждения императрицы Марии Федоровны	52	§ 2. Органы городского самоуправления и формы социальной помощи нуждающимся	121
§ 2. Благотворительные общества России	58	Вопросы для самоконтроля	*? 138
Вопросы для самоконтроля	69	Литература	138
Литература	69	Глава 8. Церковно-монастырская благотворительность в условиях абсолютистского государства XVIII — начала XX в	139
Глава 5. Частная благотворительность в России	70	§ 1. Милосердная деятельность церкви в годы становления системы государственного призрения	139
§ 1. Добрые люди Древней Руси	70	§ 2. Активизация церковной благотворительности во второй половине XIX — начале XX в	145
§ 2. Обители милосердия	75	Вопросы для самоконтроля	158
Вопросы для самоконтроля	85	Литература	159
Литература	85	Глава 9. Рабочее социальное законодательство в России: зарождение и эволюция	160
Раздел П. Государственное призрение, общественная и частная благотворительность в пореформенный период		§ 1. Первые законодательные меры правительства по облегчению социального положения во 2-й половине XVII — 1-й половине XIX в	160
Глава 6. Социальная деятельность земских органов самоуправления	86	§ 2. Социальное страхование рабочих во 2-й половине XIX — начале XX в. и его ограниченность	170
§ 1. Создание и компетенция земств в социальной сфере	86		
» 4			

Вопросы для самоконтроля	178
Литература	179
Глава 10. Традиции и формы социальной помощи в крестьянской общине	180
§ 1. Общинные обычаи и способы крестьянской социальной помощи	180
§ 2. Общественное признание в сельской общине	188
Вопросы для самоконтроля	196
Литература	196
Глава 11. Социальная защита служащих гражданских ведомств и учреждений: опыт и противоречия	197
§ 1. Мероприятия правительства по социальной поддержке государственных служащих в XVIII — начале XIX в	197
§ 2. Практика социального признания отставных чиновников	209
Вопросы для самоконтроля	220
Литература	220
Глава 12. Военнослужащие в системе социального обеспечения Российского государства	222
§ 1. Становление социальной помощи воинам в условиях единого Российского государства	222
§ 2. Государственное и общественное признание военнослужащих в XVIII—XIX вв	229
Вопросы для самоконтроля	242
Литература	243

Глава 13. Трудовая помощь как направление социального признания	244
§ 1. Становление и развитие трудовой помощи в XVI — первой половине XIX в	244
§ 2. Основные формы трудовой помощи во второй половине XV — начале XX в	252
Вопросы для самоконтроля	278
Литература	279

Раздел III. Практика социальной работы в советский период в современных условиях

Глава 14. Социальное обеспечение в советский период	280
§ 1. Первые мероприятия советского правительства по созданию новой системы социальной помощи (1918—1920 гг.)	280
§ 2. Особенности социальной поддержки нуждающихся в условия нэпа	286
§ 3. Государственное социальное обеспечение и его развитие в 30—80-е гг	292
Вопросы для самоконтроля	298
Литература	299
Глава 15. Актуальные проблемы социальной работы в современной России	300
§ 1. Особенности социальной работы	300
§ 2. Социальная работа как вид деятельности	303
Вопросы для самоконтроля	315
Литература	315

Приложение

Социальная помощь в России в
законодательных актах, уставах
благотворительных обществ и других
исторических источниках

.317

"Без знания истории мы должны признать себя случайностями, не знающими, как и зачем мы пришли в мир, как и для него мы в нем живем, как и к чему должны стремиться."

В. О. Ключевский

Введение

В настоящее время закономерно усиливается интерес отечественной истории, возрастает значение исторических знаний. При внимательном взгляде на окружающую нас действительность мы убеждаемся, что современные общественные отношения органически связаны с историческим прошлым. Если рассматривать социальные явления в процессе их развития, в них всегда окажутся остатки минувшего, выражающие сущность качества настоящего и зачатки будущего.

Эти объективные обстоятельства являются важным основанием для исторического изучения событий и процессов, свидетельствуют о значимости исторической науки. Аккумулируя опыт предшествующих поколений, создавая "и активный образ прошлого, история обеспечивает живую связь времен" содействует использованию исторической практики в качестве исходного момента всякого политического и социального действия в настоящем. На основе накопленных в минувшие эпохи знаний, традиций и навыков

ков история помогает современному поколению людей не повторять допущенных ранее ошибок и находить оптимальные решения сегодняшних социальных проблем. Не случайно еще древние римляне с полным основанием считали историю "наставницей жизни".

Идущий в настоящее время процесс реформирования российского общества делает исторические знания и исторический опыт исключительно актуальными, поскольку они составляют важное условие успешных социальных преобразований в стране.

В связи с этим представляют интерес замечания видного русского историка В. О. Ключевского о значении бережного отношения к историческому опыту. По его заключению, пренебрежительное отношение к опыту истории лишает руководителей государства правильной ориентации в современных социально-экономических условиях, не позволяет выработать научную политическую стратегию и неизбежно ведет к крупным ошибкам в социальном управлении.

В 80—90-е гг. в условиях политической либерализации заметно повысился интерес к изучению социальной истории России. Объектом исследования этой общественной дисциплины стало социально-экономическое и социокультурное развитие Руси— России в IX—XX вв., строительство Российского государства и его социальных институтов, характер и степень их связи с зачатками структур гражданского общества, практика модернизации социально-политического строя и социально-экономического уклада России. Внимание социальной истории привлекают процессы оформления крупных классовых общностей, консолидация и оформление различных социальных сословий и групп, правовое и экономическое положение социальных и национальных общностей, их интересы в различных сферах общественной жизни.

Социальная история изучает расслоение народа по признакам материальной обеспеченности, характеру трудовой

Ю

ггельности, его деление на верхние, средние и низшие •
•нциальные слои, их место и статус в социально-политической структуре и экономическом организме российского "ччества, зависимость состава и движения социальных 11 >упп от политических, социально-экономических, культур-1м.1X и других факторов, формы и содержание их связей между собой и государством.

В предмет указанной выше дисциплины входят соци-
• пые отношения на различных конкретно-исторических
этапах развития России. Социальные отношения рассмат-
| ш маются как устойчивая система связей индивидов и групп,
| чившаяся в процессе их взаимоотношений друг с дру-
| пм в условиях определенного периода российского обще-
| . Для социальной истории важно познание свойств об-
щественных отношений в их совокупности, интегрирован-
.....! в совместной деятельности индивидов или групп и про-
являющейся в их отношениях друг к другу, к своему поло-
шю в обществе, к явлениям и процессам общественной
ши в конкретной обстановке соответствующего истори-
ного времени.

Социальная история в то же время занимается изучением интересов и общественного положения рабочих, кре-' п.пи, женщин, молодежи, детей, людей пожилого возра-|0Та, инвалидов и других категорий населения. Как наука она уделяет большое внимание социальной политике государства, направленной на удовлетворение интересов и потребностей этих слоев и групп. В поле зрения социальной Истории находятся все основные сферы жизнедеятельнос-|п людей, в том числе организация труда, материальное •!• (состояние, народное образование, здравоохранение, иУ'п. тура, быт, религия, социальное обеспечение и др. Предлагаемая читателю книга посвящена одной из инте-III.гх и общественно значимых страниц социальной исто-ррии России. Ее необходимо рассматривать в контексте ис-• питания по изучению российского наследия минувших эпох ц области социальной помощи и социальной защиты нуждав-ся категорий населения. В ней предполагается предста-

вить в обобщенном виде большую группу наиболее важных элементов исторического опыта социальной работы, проводившейся государственными органами, церковными учреждениями, благотворительными ассоциациями, частными лицами, самоуправляющимися объединениями в лице земских институтов, городских обществ, крестьянских общин и др.

Сильное влияние таких факторов, как географический, геополитический, религиозный, условия материального производства, социальная организация, и других, обусловили следующие особенности русской истории: способность русского народа к крайнему напряжению сил в течение длительного времени; возникновение устойчивой формы общинного уравнительного сожительства как условие выживания основной массы населения; характерное для русских людей чувство доброты, составлявшее важное качество их духовного строя, готовность оказания помощи нуждавшимся, что подтверждено многовековой практикой крестьянских "помочей"; национальная терпимость русского народа в условиях полиэтничности страны; ускорение консолидации русской народности с принятием христианства и обретение ею благодаря этой религии мощного духовного начала с сильной традицией коллективного устремления к лучшему будущему; утверждение общины в качестве первичной хозяйственно-социальной ячейки вместо частнособственнических образований западноевропейского типа; роль государства как основы или даже творца общества, нераздельность государства, общества и личности, присвоение корпорацией аристократической и бюрократической элиты функции "столпа" государственности и др. Эти особенности русской истории не могли не оказывать соответствующего влияния на характер возникновения и формирование системы социальной работы в России, основные этапы ее развития, формы и методы социально-защитной деятельности среди различных категорий нуждавшихся, место и взаимоотношения государственного, общественного и частного призрения.

Раздел I. Развитие социальной помощи с древнейших времен до середины XIX в.

Глава 1. Социальная помощь и взаимопомощь в древнейших славянских общинах

§ 1. Зарождение обычаев и традиций у древних славян

Гуманистические национальные традиции славян складывались под влиянием многих факторов, среди которых были их условия жизни и быта.

Для славянских восточных племен характерной особенностью быта являлось прежде всего то, что они вели родовой образ жизни, при котором "... каждый жил со своим родом, отдельно, на своих местах, каждый владел своим родом"¹. Для наших современников, как справедливо замечал еще выдающийся знаток русской истории С. М. Соловьев, во многом потеряно значение рода. У нас остались лишь в обращении производные от него слова — родня, родство, родственники, да ограниченное понятие семьи. Но предки наши на той начальной стадии общественного развития не знали семьи, они знали род, который означал для них всю совокупность степеней родства, как самых близких, так и самых отдаленных. Более того, род означал и совокупность родственников, и каждого из них в отдельности. Предки

¹ См.: Соловьев С. М. Соч. В 18 кн. М., 1988. Кн. 1. Т. 1—2. С. 90.

наши, подчеркивал С. М. Соловьев, не понимали никакой внеродовой общественной связи и поэтому употребляли слово "род" и в смысле соотечественника, и в смысле народа¹. При самых противоречивых взглядах на родовой быт, характеризующих его как господство идиллических родственных взаимосвязей или же предполагающих суровость отношений между отцом и детьми, между родоначальником и родичами, несомненным остается то, что родовой быт и родовые отношения, сущность которых в каждом конкретном случае обуславливались жизнедеятельностью людей, основными видами их занятий, оказывали весомое влияние на утверждение нравственных норм, народных традиций и обычаев, закладывали своеобразный фундамент особенностей национального характера.

Многими археологическими исследованиями установлено, например, что еще с конца I тыс. до н. э. у племен, населяющих районы Припяти и Среднего Приднепровья, т. е. у предков восточных славян — носителей так называемой зарубинецкой культуры, основными занятиями уже были земледелие, скотоводство, ремесленничество. Такой тип мирных занятий постепенно формировал и особый характер взаимоотношений между людьми, нравственные нормы поведения индивидов. Противоположное влияние на этот процесс можно проследить, сопоставив внутриродовые отношения у племен восточных славян с отношениями, бытовавшими, например, у древних германских и других народов, ведущих в те далекие времена преимущественно воинственный образ жизни, у которых *в связи с этим господствующим был культ физической силы. По свидетельству С. М. Соловьева, это существенное обстоятельство предопределяло и отношение соплеменников к существам слабым, несчастным. Так, по бытовавшим у этих племен понятиям, отнять жизнь у таких людей считалось подвигом сострадания. Именно поэтому у германцев и литовцев существовала

¹ См.: Соловьев С. М. Указ. соч. Кн. 1. Т. 1—2. С. 90. 14

обязанность детей убивать своих престарелых и немощных родителей. "Эти обычаи, — отмечает С. М. Соловьев, — имели место у племен воинственных, которые не терпели среди себя людей лишних, слабых, увечных, не могших оказать помощь на войне, защитить родичей, мстить за их обиды; у племен, живших в стране скудной, стремление предохранить от голодной смерти взрослых заставляло жертвовать младенцами"¹. Однако у народа относительно более мирного, занимающегося земледелием, живущего в стране обильной, с щедрыми природно-климатическими условиями, такие обычаи не наблюдались, не встречаются они и в описаниях различными авторами жизни и быта восточных славян. Не находит их наш древний летописец Нестор даже у славян померанских, несмотря на то, что они по своему воинственному характеру и по соседству с германскими и литовскими племенами были более близки к ним. Но даже у этих славян, подчеркивает историк, отношение к престарелым родителям и родственникам было совершенно иным, чем у германцев и литовцев?

Как видим, преимущественное занятие земледелием и скотоводством, свойственное восточным славянам еще на ранней стадии своего развития, имело большое значение для зарождения у них таких черт народного характера, как уравновешенность, незлобливость, отражающих простоту их быта, нравов и обычаев. Об этом говорят и письменные свидетельства западных путешественников древности, побывавших среди славянских племен. Славяне, как отмечает С. М. Соловьев, своею нравственностью производили на них выгодное впечатление, многие из путешественников обращали внимание на то, что между славянами очень редко попадаются злые и лукавые. Все они единогласно превозносили гостеприимство славян, их ласковость к иностранцам, которых усердно провожали из одного места в другое. Конечно, гостеприимство не являлось исключитель-

¹ См.: Соловьев С. М. Указ. соч. Кн. 1. Т. 1—2. С. 91.

ной чертой лишь славян, оно свойственно и другим народам. У греков, например, замечает С. М. Соловьев, нарушение долга гостеприимства расценивалось как оскорбление высшего божества — Зевса. И все же у славян было свое особое отношение к гостеприимству, основанное на сострадательности к странствующим и путникам вообще, подвергавшим себя неизбежным дорожным трудностям и подстерегающим их при этом опасностям. Эта сострадательность обуславливалась тем, что славяне, более других народов подвергавшиеся враждебным столкновениям и со своими, и с чужими, нападением и изгнанию, острее ощущали всю тяжесть невзгод, переносимых другими, и испытывали внутреннюю потребность облегчить их, смягчить своим вниманием и заботой о госте, откуда бы он ни пришел.

Древние путешественники, по свидетельству С. М. Соловьева, отмечали и такую характерную для того времени особенность нравов славян, как их хорошее обхождение с пленниками, которые у славян не рабствовали целый век, как у других народов, а по истечении определенного срока были вольны или возвратиться к своим, давши откуп, или остаться жить между славянами в качестве друзей и вольных людей¹. В таком отношении к пленным на том далеком рубеже человеческой истории, когда из-за захвата пленников нередко происходили войны с целью превращения их в рабов или продажи на невольничьих рынках в других странах, раскрывается такая черта славянского народного характера, как миролюбие. Ее формирование происходило под существенным влиянием их быта и основных занятий, среди которых все большее и большее место занимали такие мирные дела, как хлебопашество и скотоводство, а также длительное время (по сравнению с народами Западной Европы) бытовавший родовой тип общественного устройства. "У народа, в простоте родového быта живущего, - - отмечает С. М. Соловьев, — раб не имеет слишком

¹ См.: Соловьев С. М. Указ. соч. Кн. 1. Т. 1—2. С. 97.

большого различия от члена семьи, он бывает также младшим членом ее, малым, юным, степень его повиновения и обязанностей к главе семьи одинакова со степенью повиновения и обязанностей младших членов к родоначальнику"¹.

Однако формирование этих черт народного характера (человеколюбие, незлобливость, открытость души) у восточных славян шло не только под влиянием основных видов их деятельности (хлебопашество, скотоводство, ремесленничество) и затянутаго дольше, чем у других народов, родового общественного устройства, но и среды обитания, тех географических и природно-климатических условий, в которых они находились вследствие естественно-исторических процессов передвижения и расселения народов. Значение этих факторов отмечается большинством исследователей древнейшей истории России. Так, В. О. Ключевский, уделивший этому, вопросу большое внимание в своем фундаментальном труде "Курс русской истории", считал несомненным то, что человек поминутно и переменнo приспособляется к окружающей его природе, к ее естественным силам и воздействиям на него, то приспособляет эти силы к самому себе, к своим потребностям, от которых он не может или не хочет отказаться, и в ходе этой непрерывной "двусторонней борьбы с самим собой и с природой вырабатывает свою сообразительность и свой характер, энергию, понятия, чувства и стремления, а частично и свое отношение к другим людям"². Внешняя природа, считал В. О. Ключевский, нигде и никогда не действует на все человечество одинаково. Неравномерность этого воздействия сказывается на местных особенностях людей, прежде всего бытовых и духовных, какие вырабатываются у них под очевидным влиянием окружающей природы. Взятые во всей своей совокупности, эти особенности и составляют народный темперамент.

¹ См.: Соловьев С. М. Указ. соч. Кн. 1. Т. 1—2. С. 98. ² Ключевский В. О. Соч. В 9 т. Т. 1: Курс ру

Среди основных стихий природы, принявших своеобразное участие в устройстве жизни и формировании духовных понятий русского человека, следует обозначить прежде всего бескрайние степные и лесостепные просторы Восточно-Европейской равнины, на которых в последующем образовалось Русское государство; обилие могучих и спокойных по своему течению рек, сравнительно умеренный климат, открытый выход к Черному морю. При этом историк обращает внимание на характер освоения нашими далекими предками обширной равнины. Особенность его состояла в том, что восточная ветвь славянства, разросшаяся потом в русский народ, распространялась по свободной территории равнины "не постепенно путем нарождения, не расселяясь, а переселяясь... покидая насиженные места и сядя на новые"¹. Такая возможность беспрепятственного переселения на новые места не могла не отразиться на характере наших предков. Обширность и обилие удобных для жизнедеятельности свободных территорий позволяли соплеменникам или родичам при первом же назревании внутривидового или внутриплеменного недовольства уходить на новое местожительство, т. е. из-за земли и иных угодий не нужно было ссориться, их хватало всем. Конечно, это ослабляло или вовсе снимало возможные конфликты, закрепляло в характере людей добродушие, не-злобливость, развивало предрасположенность к миролюбию и доброте.

В результате такого свободного расселения люди всякий раз попадали в новые условия своей жизнедеятельности, при которых завязывались и новые отношения с окружающим их миром, отражающие специфику этих мест, определявших в значительной мере своеобразие развития народной жизни, ее особый склад и характер. Было ли это, например, степное раздолье, воспетое русским народом в своих неповторимых по задумчивости и напевности пес-

¹ Ключевский В. О. Указ. соч. Т. 1; Курс русской истории. Ч. 1. С. 49—50. 18

нях, зародившее и воспитавшее в его душе чувство шири и дали, открытость, доброжелательность; то ли бескрайние лесные массивы, богатые всяческой дичью и оказывающие русскому человеку, как отмечает В. О. Ключевский, самые разнообразные услуги — хозяйственные, политические и даже нравственные. Лес обустроивал его сосной и дубом, отапливал березой и осиной, освещал его избу березовой лучиной, обувал его лыковыми лаптями¹. Вместе с тем влияние леса на древнерусского человека было противоречивым. С одной стороны, он служил ему самым надежным убежищем от внешних врагов, а с другой — пугал своей особой тишиной и дремучестью, в которой чудилось что-то таинственное и даже зловещее. Это не могли не порождать самые невероятные воображения, вследствие чего наши предки "населили" лес всевозможными страхами — это темное царство одноглазого лешего, злого духа, который не прочь поозорничать, подурачиться над попавшим в его владения путником. В этом нам открывается еще одна грань характера древнерусского человека — его податливость влиянию внешних обстоятельств, предрасположенность к суеверным представлениям о добре и зле.

Своеобразное влияние на восточных славян, на формирование их нравственности оказывали великие русские реки. Древнерусский человек, по свидетельству историка, на реке оживал и жил с нею душа в душу. Он любил реку и поэтому ни о какой другой стихии своей страны не говорил в песнях таких ласковых слов — матушка, батюшка. И было за что. Раскрывая значение реки в жизни древних русичей, В. О. Ключевский пишет, например, что при переселениях река указывала им путь, они селились по ее берегам, в продолжении значительной части года река и поила их, и кормила. Река, в известной степени, была для россиян своего рода воспитательницей чувства порядка и общественного духа в народе. Она приучала людей к общительности,

¹ Ключевский В. О. Указ. соч. Т. 1; Курс русской истории. Ч. 1. С. 83.

учила чувствовать себя членом общества, знать обхождение с чужими людьми, которые, используя реку как транспортный путь, останавливались у прибрежных поселений¹. Таким образом, рассмотренные нами природно-бытовые факторы и условия, взятые во всей своей совокупности применительно к исследуемому периоду русской истории, позволяют сделать общий вывод о том, что их прямое или опосредованное влияние на формирование гуманистических начал в характере и обычаях древних русичей было одним из решающих.

С зарождением Киевской Руси происходит упрочение внутригосударственных и хозяйственных связей, развивается культура, формируется зарубежный ранок, все это в конечном счете ведет к распространению и закреплению бытовавших уже народных традиций и обычаев, определенных норм морали, отражающих в своей совокупности духовную жизнь славян.

Формирование славянской духовности, развитие культуры, в значительной степени определяющей характер и содержание взаимоотношений между людьми, проходило также под влиянием деятельности славянских просветителей Кирилла и Мефодия, создавших в 863 г. славянский алфавит (глаголицу), а вскоре на его основе и единый книжно-письменный славянский язык. Этот язык охватил значительную часть славянских народов и пустил прочные корни на почве восточного славянства — в Киевской Руси. Он явился одной из важнейших предпосылок становления и развития самобытной славянской цивилизации, той особой духовности россиян, отличающейся предрасположенностью к добру и справедливости, сострадательности.

Глубокие корни в формировании обычаев и традиций были заложены в связи с принятием Киевской Русью христианства. Молодое Русское государство с европейским народом избрало византийскую православную религию не

Ключевский В. О. Указ. соч. Т. 1: Курс русской истории. Ч. 1. С. 85—86.

только потому, что у него с Византией были давние торгово-экономические отношения и связи, но главным образом потому, что православное христианство было более созвучным характеру и нравам древнерусского народа с его природной духовностью и открытостью. Но даже при этом освоение христианской религией, в ее византийском толковании, славянской души потребовало от нее определенной модернизации своих канонов, приспособления к уже сложившимся у славян, обитающих в Приднепровье и северовосточных просторах Восточно-Европейской равнины, собственным представлениям о добре и зле, о богах-покровителях и других фетишах¹.

Православная христианская церковь сравнительно быстро распространила свое влияние на Киевскую Русь. Этому в немалой степени способствовало ее учение о спасении души, о человеколюбии, о духовности, близкое по своей сути самобытным представлениям и нравам русских людей, создавших свой тип цивилизации. В представлении русской цивилизации, как отмечает О. Платонов, духовность — не умозрительное мудрствование, а прежде всего нравственное чувство высшей справедливости: жить по душе, достойно, не гнаться за богатством, за наживой, испытывая жадность к деньгам, к вещам. "Самое большое место в народном сознании, — пишет он, — занимали представления о душе, стыде, совести, грехе, доброте, справедливости, правде"². Это положение подтверждается и заслуживающими внимания ссылками на огромное количество дошедших до нас и сохранившихся в русском языке пословиц и поговорок на эту тему — своеобразный кодекс народной мудрости и нравственности, служивший нашим предкам идеалом в жизни, и труд. Например: "Душа душу ;шает", "Душа с душой беседует, а сердцу весть подает", "Живем душа в душу", "Поговорить по душам" и др.

¹ См.: *Никольский Н. М. Истории русской церкви. М., 1983. С. 24—25.* ² См.: *Платонов О. Святая Русь // Россияне. № 12. 1992. С. 57—63.*

Все это вместе взятое явилось объективной предпосылкой закрепления христианства на Руси, сыгравшего положительную роль в историческом процессе славянских народов нашей Родины, в том числе и в развитии благотворительности в России.

Заповедь Христа "просящему дай" практически означала: накормить голодного, напоить жаждущего, посетить заключенного в темнице, призреть малое дитя. По единогласному заключению исследователей благотворительность становится необходимым условием нравственного здоровья.

§ 2. Формы социальной помощи в древнейших славянских общинах

Формы помощи в славянских общинах складывались под влиянием языческого мифологического сознания древнейших славян, сохранения общинной системы землевладения, пережитков в семейно-бытовой сфере и т. д.

Выделяются следующие основные формы защиты и поддержки в древнейших славянских обществах:

- культовые формы поддержки с различными сакральными атрибутами;
- общественно-родовые формы помощи и защиты в рамках рода, семьи, населения;
- хозяйственные формы помощи и взаимопомощи¹.

В качестве примера культовых форм поддержки приведем пример поклонения древних славян кругу (колесу). Он означал прежде всего оберега от злых духов, был символом определенной целостности, стабильности и основательности².

Человек как бы не ощущал себя обособленным существом, он был неким единством, заключающим в себе кос-

мическое пространство, одновременно являясь его продолжением. В то же время он не противопоставлял себя космосу, природе, а включал себя, растворялся в них, становясь таким же целым как и они.

Эта "целостность-принадлежность" достигалась общинным существованием, обрядовой и трудовой деятельностью, которые органично вплетались в контекст природы и космоса¹.

Существенной особенностью являлось и то, что древние славяне связывали помощь с различными мифами, например, с оберегами. Они наделяли сакральными свойствами различные предметы и растения (предметы костюма, домашней утвари, березу, дуб, осину). Проводили родовые обряды почитания предков, обожествляя их. По представлениям древних, человек переселялся в другой мир, оставляя за собой свои привязанности, привычки, потребности. Поэтому не случайно рядом с умершими в могилу клали необходимые предметы быта, утварь и даже животных. В честь умерших устраивались тризны, погребальные состязания, игрища, трапезы. Считалось, что покойник невидимо присутствует и принимает участие во всеобщем действии.

Особое место в сакрализации процесса помощи отводилось культу героя. Показательны в этом отношении княжеские пиры, на которые собирались дружинники. В княжеских пирах "среди медопития складывались высокие христианские добродетели: милость, нищелюбие и страннолюбие"².

Легенды и сказания славян о княжеских пирах свидетельствуют о том, что непременно участниками трапезы были калеки-перехожие, нищие странники, получавшие богатую милостыню.

Среди общинно-родовых форм помощи и поддержки особое место отводилось круговой поруке — "верви". Вервь

¹ См.: Фирсов М. В. Указ. соч. С. 75—76.

² См.: Аничков Е. В. Язычество и Древняя Русь. СПб., 1914. С. 178—179.

был не только формой гражданского права, но и системой взаимоподдержки общинников друг друга. Тем самым уже в этот период времени закладывалась традиция заботы о слабых, менее защищенных.

Так, в этнографических материалах мы находим примеры поддержки стариков. Если семья не помогала пожилому человеку, то заботу о стариках брала на себя община. Для них отводился по специальному решению общества отрезок земли, где они работали. Если же пожилые люди окончательно "впадали в дряхлость", они призывались общиной.

Старика определяли на постой (питание, проживание) на несколько дней, затем он "менял" своих кормильцев. Такой вид помощи стал своеобразной общественной повинностью.

Не менее интересные подходы к поддержке сложились в отношении детей-сирот. Проводилось усыновление детей внутри родовой общины, так называемое "приймачество". "Приимать" в семью сироту", как правило, могли люди позднего возраста, когда им становилось трудно справляться с хозяйством или когда у них не было наследников. Принятый в семью должен был почитать своих новых родителей, вести хозяйство и т. д.

Другой формой поддержки сироты была общинная, мирская помощь. Она по своему характеру совпадала с помощью "немогущим старикам", когда ребенок переходил из дома в дом на кормление.

Сироте могли назначать "общественных" родителей, которые брали их на свой прокорм. Но если сирота имел хозяйство, община противодействовала усыновлению. Такие сироты назывались "выхованцами", "годованцами"¹.

Зарождаются и формы помощи вдовам. Нуждающимся вдовам оказывали помощь продуктами, это происходило,

¹ См.: Дашкевич П. М. Гражданский обычай приимачества у крестьян Киевской губернии // Юридический вестник. 1887. № 6.

как правило, после уборки урожая. Сельская община предоставляла им также землю, на них распространялись такие формы мирского призрения, как и на стариков.

В основе хозяйственной взаимопомощи и взаимоподдержки лежала всевозможная взаимовыручка. Так называемые "помочи" оказывались людям в самых различных ситуациях: при пожаре, наводнении, других экстремальных ситуациях. Особой формой поддержки были "наряды миром", они проводились в семье, если взрослые ее члены были больны. Соседи приходили, чтобы растопить печь, накормить скот, ухаживать за детьми. Обязательными "помочи" были при постройке дома, уборке урожая. При коллективных помочах происходило разделение труда, где различные виды работ выполняли различные группы. Мужики, например, пахали, женщины боронили, старики сеяли.

Одной из активных форм помощи были толоки. Они включали в себя не только совместную обработку земли, но и различные виды перевозок: сена, урожая зерна. Своеобразной была и форма складчины. То есть несколько семей объединялись, чтобы совместно заготавливать корма для скота. Совместно использовался и рабочий скот, когда обработка земли осуществлялась наемными "волами".

Таким образом, в древнейший период славянской истории зарождаются интересные формы помощи и поддержки. Они носят не только внутривидовой характер, но и выходят за ее пределы, становятся основой для христианской модели помощи и поддержки нуждающимся.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте быт восточных славян и его влияние на зарождение гуманистических взаимоотношений между людьми.
2. Определите, какую роль играли природно-географические факторы на национальные черты характера древних русичей.

3. Назовите, по каким направлениям складывались по мощь и поддержка в древнейших славянских общинах.

4. Какие виды помощи и самопомощи оказывались по жилым людям и сиротам в общинах древних славян?

Литература

1. Об общественном призрении в России. СПб., 1818.
2. *Ключевский В. С.* Сочинения. В 9 т. Т. 1: Курс русской истории. Ч. 1. М., 1987.
3. *Соловьев С. М.* Сочинения. В 18 кн. Кн. I: История России с древнейших времен. Т. 1—2. М., 1988.
4. *Макушев В.* Сказания иностранцев о быте и нравах славян. СПб., 1861.
5. *Неццетний П. И.* Исторические корни и традиции развития благотворительности в России. М., 1993.
6. *Рыбаков В.* Рождение богинь и богов // Мифы древних славян. Велесова книга / Сост. А. И. Баженов, В. И. Вардугина. Саратов, 1993.
7. *Сперанский В. М.* Нечто о древней и современной нам благотворительности. М., 1879.
8. *Фирсов М. В.* Социальная работа в России: теория, история, общественная практика. М., 1996.

Глава 2. Основные тенденции благотворительности в Древнерусском государстве (X—XIII вв.)

§ 1. Княжеские виды благотворительности на Руси

Благотворительность, или филантропия (от греческого слова филантропос — человеколюбие), — идентичные понятия, означающие оказание помощи как отдельным лицам, так и организациям: сострадание, сердечное участие в жизни больных, немощных, нуждающихся; материальное или иное поощрение общественно значимых форм деятельности (защита окружающей среды, охрана памятников культуры, развитие образования, здравоохранения, спорта).

Желание помочь ближнему возникает вместе со становлением общества. Потребность объединить усилия людей в борьбе с природой для получения пищи, при сооружении жилища — эти и многие другие факторы человеческого общежития неизбежно порождали сочувствие друг к другу, взаимную поддержку. Поэтому вся история человечества неотделима от благотворительности. Однако ее содержание, материальные и духовные факторы, возможности и главные направления менялись и меняются в зависимости от конкретных условий.

Благотворительность всегда и у всех народов — продукт своей эпохи, определенных исторических условий. Они и определяют масштабы благотворительности, ее материальные возможности, формы, методы и главные направле-

ния. В истории человечества благотворительность в той или иной форме присутствовала всегда.

Начиная с X в. на Руси разрушаются родоплеменные отношения. Создавшаяся культурно-историческая ситуация потребовала иных форм поддержки и защиты.

Основные тенденции помощи в этот период времени были связаны с княжеской защитой и попечительством, которые в своем развитии претерпевают как бы два этапа своего становления.

Первый связан с распространением христианства в Киевской Руси, который условно обозначается с периода крещения Владимира I до II половины XII в. — образования удельных княжеств и распространения христианства на окраинах восточнославянских земель.

И второй период — со второй половины XII в. по XIII в. включительно, когда благотворительные функции князя постепенно сливаются с монастырско-церковными формами призрения¹.

Как отмечает Е. Максимов, простейшие виды благотворительности заключались первоначально почти исключительно в кормлении нищих².

Практиковались они, как свидетельствуют летописи, отдельными "нищелюбцами", из среды которых особенно выделялись князья, духовенство и лучшие люди земли. Все они, находясь под свежим и здоровым влиянием только что воспринятого христианского вероучения, охотно поучались великим религиозным заповедям, главнейшие из которых повелевали любить Бога и любить ближнего, как самого себя. Практически это означало накормить голодного, напоить жаждущего, посетить заключенного в темнице, призреть хоть "единого из малых сих" и вообще так или иначе проявить свое милосердие и нищелюбие. Исходя из таких побуждений и выражаясь в жизни в таких формах, благо-

творительность была, по единогласному утверждению исследователей, не так вспомогательным средством общественного благоустройства, как необходимым условием личного нравственного здоровья: она больше нужна была самому нищелюбцу, чем нищему. Древний русский благотворитель, "христолюбец" менее помышлял о том, чтобы добрым делом поднять уровень общественного благосостояния, чем о том, чтобы возвысить уровень собственного духовного совершенствования... Нищий был для благотворителя лучший богомолец, молитвенный ходатай, душевный благодетель. "В рай входят святой милостыней, — говаривали в старину, — нищий богатым питается, а богатый нищего молитвою спасается". При таком воззрении на благотворительность помощь бедным была делом отдельных лиц, проникнутых идеями христианской нравственности, а не включалась в круг государственных обязанностей. Так относились к ней и князья, из которых многие восхвалялись летописцами за их нищелюбие. Св. Владимир, как известно, позволял "всякому нищему и убогому" приходить на княжеский двор, чтобы кормиться, а для больных, которые сами не могли приходить, — отправлял повозки, нагруженные хлебом, мясом, рыбой, овощами, медом и квасом. По свидетельству Иакова Мниха, это делалось не в одном Киеве, но и по все Земле русской. Есть указания, что тот же Владимир Святой, празднуя в Васильеве (ныне Васильков Киевской губернии) устранение грозившей ему от печенегов опасности, роздал бедным много хлеба, меду и триста гривен серебра из своей казны. Некоторые писатели утверждают, что при этом же князе были учреждены первые на Руси больницы. Хотя прямого подтверждения этому в памятниках древней письменности и не встречается, тем не менее известно, что больные во время его княжения получали не только призрение, но и, по-видимому, врачебную помощь. Кроме Св. Владимира история указывает еще на целый ряд других христолюбивых и нищелюбивых князей. Из числа их особенно отмечают великого князя Ярослав-

¹ См.: Фирсов М. В. Указ. соч. С. 98—103.

² См.: Максимов Е. Историко-статистический очерк благотворительности и общественного призрения в России. СПб., 1894.

лава Владимировича и брата его Мстислава, князя Тмута-раканского. При Ярославе было открыто первое в Новгороде училище на триста юношей; во второй половине XI в. широкой помощью бедным выделялись великие князья Изяслав Ярославович и Всеволод Ярославович, а также князья Тмутараканские Ростислав и Глеб. Но больше других, после Св. Владимира, нищелюбием прославился Владимир Мономах, который, по свидетельству современников, раздавал деньги и предметы первой необходимости обеими руками. Несомненным памятником нищелюбства Владимира Мономаха служит его завещание, в котором он говорит своим детям: "Всего ж паче убогих не забывайте, по сколько вам возможно по силе своей кормите". Сестра его, Анна Всеволодовна, основала в Киеве училище для девиц, которых не только содержала за свой счет, но и учила их читать, писать и ремеслам. Из приемников Мономаха на почве благотворительности выдвигаются сын его Мстислав и затем — Ростислав, раздавший бедным все имущество дяди своего Вячеслава, полученное по наследству. Андрей Боголюбский, по примеру Св. Владимира, приказывал развозить по улицам и дорогам жизненные припасы и раздавать их бедным и заключенным в темницах. Всеволод Юрьевич (с 1177 по 1213 г.), после бывшего в 1185 г. во Владимире сильного пожара, оказал большую помощь горожанам при возобновлении ими построек и помог им в обзаведении. Его примеру следовала и жена его великая княгиня Мария. Александр Ярославович Невский тратил значительные суммы на выкуп русских из татарского плена; Михаил Ярославович, замученный в Орде, наставляя сына своего, говорил: "Странных и нищих не призирай, угодно бо есть сие Богу". Иоанн Данилович был прозван Калигой за тот мешок, который он носил с собою, раздавая из него милостыню. Дмитрий Донской был так внимателен к бедным и страждущим, что кормил их из своих рук. Из удельных князей своим нищелюбием славился Николай Давыдович, построивший в первой половине XII в. в Киеве больничный монас-

тырь. Мстислав Ростиславович затрачивал значительные средства на выкуп пленных, а брат его Роман все свои доходы тратил на помощь бедным и не оставил даже ничего на свое погребение. Владимир Василькович роздал бедным все свое имущество, золото, серебро, драгоценные камни, утварь, украшения и скот. Княгиня Василиса (жена князя Андрея Константиновича), раздав все свое имущество, приняла иноческий сан и кормилась от своих рукоделий.

Во второй половине XII в. княжеская помощь и защита нуждающихся претерпевает изменения. Это обусловливается рядом причин: ростом монастырского и церковного призрения, увеличением татаро-монгольских набегов и данничества, а также тем, что князья становятся хдзяинами-вотчинниками своего удела.

Удельное княжение вырабатывает свои виды помощи и поддержки, связанные с дальнейшим процессом принятия христианства, строительством городов, защитой мигрантов, охраной земель от набегов соседей.

Как пишут летописи о рязанском князе, "Великий князь Ингвар Игоревич, обнови землю Рязанскую и церкви по-стави и монастыри согради, и пришелци утеши, и люди многи собра..."¹. Теперь можно наблюдать новые защитные функции князя, которые обусловлены адаптацией к новым условиям жизни людей. Такая деятельность характерна не только для рязанских князей.

А. Экземплярский, изучая жизнедеятельность великих и удельных князей Северной Руси в период нашествия татаро-монгольских племен, отмечает, что подобный вид поддержки в тот период распространен повсеместно. Так, в 1238 г. князь Ярослав Всеволодович, прибыв во Владимир, осуществил ряд мер по организации восстановления города. "Первою заботой князя было очищение стольного города от трупов, которыми наполнены были не только улицы, дворы и жилища, но и сами храмы; нужно было собрать и

¹ Иловайский Д. История Рязанского княжества. М., 1858. С. 135.

ободрить разбежавшихся от татарского нашествия жителей"¹. Захоронение в братских могилах — скудельницах — это тоже функция и задача князя, и здесь наблюдается не только христианско-нравственный долг, традиция, обряд, но и меры против распространения различных моровых поветрий (непременные спутники всех массовых пандемических событий).

По мнению А. Преснякова, "князь — народная власть, а не внешний и случайный придаток волости. Он — необходимый орган древней государственности для удовлетворения насущных общественных потребностей населения — внешней защиты и внутреннего "наряда"². Таковы были требования к нему населения земли — волости. Однако в тот период, когда русские княжества жили под властью Золотой Орды, выполнение этих требований практически было невозможно. Весь период характеризуется спадом княжеской охранной деятельности, и лишь отдельные князья находили новую парадигму действий по защите и поддержке земель — вотчин, а, следовательно, и населения. К ним относятся князья Александр Ярославич, а позднее — Иван Калита, которые в качестве защиты и поддержки населения выбирают не средства войны, а средства дипломатии. Во всем этом просматриваются особенности в функциях поддержки нуждающихся на данном этапе.

§ 2. Монастырско-церковные формы призрения

Исходя в своей благотворительности из нравственно-религиозных побуждений, князья, естественно, склонны были ставить ее под покровительство церкви и поручать

¹ Экземплярский А. В. Великие и удельные князья Северной Руси в татарский период с 1238 по 1505 г. СПб., 1889. Т. 1. С. 15.

² Пресняков А. Е. Княжое право в Древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь. М., 1993. С. 405.

осуществление самого дела представителям религии, т. е. духовенству. Поэтому последнее шло во главе благотворительности. Особой щедростью в этом деле отличались иноки Киево-Печерского монастыря и между ними преподобные Антоний, Даминиан, Феодосии Печерский и др. Феодосии близ своего монастыря построил особый дом, в котором помещались нищие, калеки и прокаженные. Первые в государстве больницы, в которых бедные призревались и пользовались бесплатным лечением, были учреждены Переяславским епископом, впоследствии Киевским митрополитом, Ефремом в 1091 г. При всех монастырях, имевших средства, производилось кормление нищих и убогих, для которых устраивались иногда отдельные помещения. Такая заботливость духовенства о благотворении, помимо религиозных побуждений, обуславливалась соответствующими церковными постановлениями. Так, уже в церковном уставе 996 г. упоминается об обязанностях духовенства по надзору и попечению за призрением бедных, причем на содержание церквей, монастырей, больниц, богаделен и на прием странных-неимущих была определена "десятина", т. е. десятая часть поступлений от хлеба, скота, судебных пошлин и т. д. Подобные отчисления на церковь и благотворительность делали и частные лица — лучшие люди земли. Так как само духовенство было при этом свободно от различных платежей и сборов, а позже и от татарских даней и, следовательно, пользовалось относительным богатством и достатком, то в руках его находились весьма значительные средства на нужды неимущих. Можно с уверенностью сказать, что никогда впоследствии, в течение всей остальной нашей истории, на дела благотворения не уделялось такой значительной части общих доходов, как в древнейший период княжеской власти. Этот век, по вниманию общества к делам благотворения и по жертвам на него, должен быть поставлен в тысячелетней жизни государства на первое место. Отличительной чертой благотворительности этого периода была "слепая" раздача милостыни, при ко-

торой какие-либо расследования о нищих, расспросы их и т. д. не только не производились, но прямо воспрещались учениями святых отцов. Св. Иоанн Златоуст говорит: "Ты не должен разузнавать бедных, что они за люди, потому что ты принимаешь их во имя Христа". Русский народ, следуя этому указанию — "просящему — дай", не считал себя вправе заниматься разбором нищенствующих и действительно слепо давал всем просящим. Больше всего, разумеется, раздавалось жизненно необходимых продуктов, так как денежное обращение в это время было еще очень слабо. Поэтому, несмотря на отсутствие всякого расследования нужды просящего, милостыня нередко помимо воли благотворителя достигала своей цели: голодный не имел надобности брать строительные материалы, а погорелец, не нуждавшийся в пище, не просил хлеба. Помощь поэтому была разнообразна и часто соответствовала действительной нужде. Она выражалась и в постройке жилища, и в выкупе пленных, и в обучении ремеслам. Больницы и богадельни являются позже и реже, но и в них, по видимому, никакого разбора нуждающихся не производилось; они тоже служили прежде всего для исполнения благотворителями евангельского учения "просящему — дай" и учреждались в религиозных целях. Такая форма общественной помощи ради собственного духовного совершенствования не преследовала целей общественного благоустройства, но она, несомненно, имела нравственно-воспитательное значение для тогдашнего общества, только что просвещенного светом христианского вероучения.

Великий князь киевский Владимир Креститель уставом 996 г. вменил в обязанность духовенству заниматься общественным призрением, определив десятину на содержание монастырей, богаделен и больниц. На протяжении многих веков церкви и монастыри оставались средоточием социальной помощи сирым, убогим, увечным и больным. Монастыри содержали богадельни, больницы, детские приюты.

В X—XIII вв. церковная практика помощи развивалась не только через монастыри, но и через приходы (так называемая приходская помощь).

В отличие от монастырской приходская помощь была более открытой. В ней сосредоточивалась вся общинная, гражданская и церковная жизнь. Деятельность приходов не ограничивается только оказанием помощи калекам, увечным, нищим, они осуществляют самую разнообразную поддержку от материальных вспомоществований до воспитания и перевоспитания.

Приход также являлся территориальной, административной и податной единицей. Памятники древней письменности свидетельствуют о том, что почти в каждом „из приходов церкви существовали богадельни.

К особо значимым формам приходской благотворительности можно отнести ссуды из церковной казны денег, хлеба, семян. Ссуды выдавались отдельным лицам, а также обществу, часто под залог имущества.

На Севере и в Сибири церковная казна играла роль народных благотворительных банков. Особо необходимо отметить значение приходов в насаждении грамотности и в защите слабых от сильных (особенно женщин от тиранов-мужей). Для детского призрения при богадельнях устраивались приюты для подкидышей и сирот.

Таким образом, по сути приходская благотворительность была не церковной, а гражданской, т. е. преследовала не только религиозные цели — спасение душ прихожан, но и цели социальной поддержки и помощи нуждающимся.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основные формы княжеской благотворительности на Руси.
2. Каково влияние христианства на развитие благотворительности в Древнерусском государстве?

3. В чем заключалась особенность монастырско-церковных форм призрения?

Литература

1. Антология социальной работы. Т. I: История социальной помощи в России. М., 1994.
2. Благотворительность вчера и сегодня. М., 1994. •
3. Исторический очерк социальной работы в России / Под ред. Л. В. Бадя. М., 1994.
4. Максимов Е. Историко-статистический очерк благотворительности и общественного призрения в России. СПб., 1894.
5. Некоторые сведения по истории социальной помощи в России и в Ивановском крае. Иваново, 1997.
6. Фирсов М. В. Социальная работа в России: теория, история, общественная практика. М., 1996.
7. Холостова Е. И. Генезис социальной работы в России. М., 1995.

Глава 3. Государственное призрение в России: становление и развитие (вторая половина XVII — первая половина XIX в.)

§ 1. Начальный этап становления системы государственного призрения

Сосредоточение дела призрения в государственных учреждениях началось после воцарения династии Романовых в 1613 г. Был учрежден Аптекарский Приказ, а с 1670 г. при царе Алексее Михайловиче (1645—1676) — Приказ строения богаделен. Но эта мера, по-видимому, была вызвана не решением осуществить какую-нибудь систему общественного призрения, а только усилением благотворительной деятельности как самого царя Алексея Михайловича, так и ближайших к нему лиц. Но уже в этот период времени появляется необходимость перехода к системе общественного призрения. При этом ясней начинает обозначаться и сама система общественного призрения, в задачи которой входит не только милостыня бедным, но и предоставление трудоспособным нуждающимся заработка, а позднее даже и наказания за тунеядство.

Земский сбор 1681 г. (царствование Федора Алексеевича) побуждает правительство подготовить в 1682 г. особый акт, открывающий новые взгляды на общественное призрение. Но, по-видимому, смерть Федора Алексеевича затормозила действие этого акта.

С приходом к власти Петра I и Ивана V, в период их совместного правления в 1682 г., при регентстве Софьи, мероприятия по искоренению нищенства и призрения вновь приобретают актуальность.

Указ от 30 ноября 1691 г. подтверждает, что "известно им Великим Государям, что на Москве гуляющие люди, подвязав руки, также и ноги, а иные глаза завеся и зажмурия, будто слепы и хромы, притворным лукавством просят на Христово имя милостыни, а по осмотру они все здоровы". Ввиду этого указ рекомендует "тех людей иметь и расспрашивать... и по распостным речам ссылать посадских людей в те же посады, из коих они пришли, а дворцовых крестьян в дворцовые волости, а помещиковых и вотчинниковых отдавать помещикам и вотчинникам, а буде те люди с сего Великих Государей указу впредь объявятся в Москве, в том же нищенском образе и в притворном лукавстве, и тем за то притворное лукавство учинить жестокое наказание, бить кнутом и ссылать в дальние Сибирские города". Применялся этот указ, по-видимому, слабо, потому что через три года правительство снова подтверждает его* и распространяет на лиц духовного звания — "безместных чернецов и черниц, попов и дьяконов", бродивших в Москве; их также велено "имать и приводить в Стрелецкий Приказ", а из него отсылать "в Патриарший Приказ, чтобы отнюдь чернецы и черницы и безместные попы и дьяконы по улицам нигде не бродили и по кабакам не водились". Этим, собственно, и ограничиваются мероприятия против нищенства во время совместного царствования Иоанна и Петра. Дальнейшее развитие их в более или менее полную систему, получающую во многих частях своих практическое осуществление, относится уже ко второй половине единоличного царствования Императора Петра I. Идея общественного призрения, как отрасли государственного управления, едва зародившаяся в начале царского периода нашей истории, назрела к концу его и требовала, по условиям времени, практического применения. Очень важно выяснить, в ка-

ком отношении находилась она к благотворительности, этой древнейшей форме общественного попечения.

Из изложенного очевидно, что общественное призрение как отрасль государственного управления не отрицает благотворительность как проявление известного религиозного или морального настроения. Напротив того, признавая законность ее, видит в ней важнейший источник средств для призрения. При этом новое направление в общественном попечении о бедных стремится урегулировать и направить благотворительность, привести ее в известный порядок и более или менее подчинить ее государственным интересам, однако пока еще без всякого стеснения и насилия над благотворителями. Государство еще не налагает обязанностей на общество, не обязывает его различать нищенствующих, выделять из них порочных ленивцев и принимать по отношению к каждой отдельной категории нуждающихся определенные меры попечения. Эти обязанности оно склонно принять на себя и свои органы и позаботиться устранением злоупотреблений нищенством; частные же благотворители могут по-прежнему подавать милостыню по своему усмотрению всем тем, кому правительство разрешит нищенствовать. Но помощь в закрытых заведениях, очевидно, предпочитается обязательной раздаче пособий, и благотворители приглашаются направлять свои пожертвования в богадельни, госпитали, школы. К концу царского периода нашей истории зарождается новая мысль, по которой помощь общества в деле призрения должна быть не только добровольной, факультативной, но и обязательной. Приведенный выше указ Федора Алексеевича ставит уже вопрос об обязательном участии в призрении монастырей, помещиков, крестьян и т. п. Однако разрешение этих вопросов переходит уже к следующему историческому периоду, когда идея общественного призрения как дела государственного получает крайнее развитие и подавляет частную благотворительность.

§ 2. Развитие мер общественного призрения в определенную систему и усиление государственного участия в ней

Развитие мер общественного призрения в определенную систему принадлежит уже Императору Петру Великому. Систематизируя обширный ряд узаконений и распоряжений его, нельзя не видеть, что им были затронуты все важнейшие и, так сказать, основные вопросы призрения. Он подробно останавливается на необходимости различать нуждающихся по причинам их нужды и определять помощь в соответствии с этой нуждой. Он указывает на предупреждение нищеты как на лучший способ борьбы с ней; выделяет из нуждающихся работоспособных, профессиональных нищих и др. категории их. Он принимает решительные меры к урегулированию частной благотворительности, определяет организованную помощь общества, устанавливает органы призрения и необходимые для развития дела средства. Таким образом, применяемые им меры составляют уже не ряд разрозненных и не связанных между собой попыток, а цельную систему, отличающуюся известной выдержанностью и последовательностью.

Обращаясь к отдельным мероприятиям Петра Великого, отметим наиболее крутые из них.

Заботясь "о пристройстве" истинно нуждающихся, Император в 1700 г. пишет о постройке по всем губерниям богаделен для старых и увечных, кои работать не могут, и о необходимости "старым зело и увечным кормовщикам, также и вдовам старым давать кормовых денег до их смерти, да недорослям малым до указной меры в полы прежних их окладов, а молодым и здоровым кормовых денег не давать и от кормовых денег им отказать". В 1706 г. митрополитом Иовом основан близ Новгорода первый в России приют для "ззорных" (незаконнорожденных) детей. Император, очень сочувствовавший такому учреждению, немедленно определил на содержание его доходы с нескольких монас-

тырских вотчин. Позже он повелел учредить в городах госпитали для незаконнорожденных, а затем и общие сиротские дома от магистратов. Затем в 1710 г., ввиду злоупотреблений в пользовании богадельнями, великий преобразователь России предписывал произвести разбор и выселить из богаделен тех из них, которые имеют жен и детей и знают промыслы. В 1712 г. Петр снова настаивает на принятии энергичных мер по призрению. Он требует повсеместного в губерниях устройства госпиталей "для увечных и самых престарелых, не имеющих возможности снискивать пропитание трудами", а городским магистратам вменяет в обязанность изыскивать меры для оказания помощи и пособия бедным и заботиться о предупреждении нищеты. Не видя особой ревности в исполнении этого, Петр вторично приказывает в 1715 г. строить в Москве в церковных оградах каменные госпитали, а в других городах деревянные и "объявить указ, чтобы ззорных младенцев в непристойные места не отметывали, но приносили бы к вышеозначенным гошпиталям и клали тайно в окно чрез какое закрытие, дабы приносимых лиц не было видно". За умерщвление же незаконнорожденных Государь грозил смертной казнью. При этом постановлялось, что когда принятые в госпитали дети вырастут, "то мальчиков отдавали бы в учение к какому-нибудь мастеру, а девочек помещали к кому-нибудь в услужение и, конечно, если представлялся случай, выдавали замуж. Если впоследствии они подвергались болезням или увечью или впадали в помешательство, то могли возвращаться в эти приюты, как в родительские дома". Число принимаемых младенцев чрезвычайно возрастало, так что в 1724 г. в одной Московской губернской канцелярии их находилось уже 865 человек в возрасте не свыше 8 лет. На них расходовалось 4731 руб. Кормлением грудных младенцев занимались 218 кормилиц, которые, за отсутствием госпиталей, помещались в разных местах. В это же время в Москве насчитывали 90 богаделен мужских и женских; в них состояло 4000 нищих, в числе которых сильно

преобладали женщины. На жалованье этим нищим выходило 12 000 руб. в год; но кроме них в богадельнях проживало без жалованья 207 прибылых нищих. Вероятно, под влиянием такого переполнения по отношению к безродным детям состоялось распоряжение, чтобы их раздавать на воспитание с вечным за воспитателями укреплением, а достигших 10 лет — определять в матросы. В других указах (1713—1719 гг.) обращается внимание полиции на монахов и нищих, которые являются в Москву, чтобы нищенствовать. Всех их предписывалось забирать и приводить в Монастырский Приказ. Разновременно великий преобразователь России обращал большое внимание и на призрение военных чинов. По отношению к ним были изданы распоряжения в 1716, 1722, 1724 гг. и некоторые другие. По отношению к нищим, способным к труду, Петр I постоянно подтверждал, что их нужно привлечь к работе, а больных и увечных помещать в богадельни. Следуя европейским примерам, он усиливает наказания для здоровых нищих: первый раз пойманных "бить нещадно батожем и отдавать или отсылать по прежнему указу, в прежние их места, где они жили, хозяевам их с распискою, и приказать тем, кому они отданы будут, дабы за ними накрепко смотрели, чтобы они, бродя по улицам и по рядам, милостыни не просили, а кормили бы их те, чьи они есть, помещики и вотчинники и прочие хозяева всяких чинов, как духовных, так и мирских, а дворцовых крестьян старосты и сотские, собирая на тех бедных на хлеб и на одежду с обывателей тех сел и деревень. А за то прокормление, кроме престарелых и увечных, доставляли бы их, что потребно себе работать, дабы они не даром хлеб ели. А буде такие в другой раз или в третий пойманы будут, и таких бить на площади кнутом, посылать в каторжную работу, а баб в шпингауз (прядильный дом), а ребят, бив батоги, посылать на суконный двор и к прочим мануфактурам, а на помещиках и на хозяевах и на властях, также на старостах и на прикащиках брать штрафу за каждого человека за неусмотрение по пяти рублей".

В инструкции (1719 г.) земским фискалам поручалось разыскивать в губерниях "какие беглые, гулящие подозрительные и другие подобные оным бездельные люди, которые уезду токмо больше ко вреду и к тягости, не велик пользе и к приращению происходят, понеже такие люди всякие злодейства татьбою, разбоем и воровством могут чинить, и о том земский фискал немедленно губернатору и воеводе имеет подать ведомость, дабы такие люди пойманы и по уложениям и уставам наказаны или к изгнанию их из губерний и из провинций учреждение могло быть учинено". В регламенте духовной коллегии Петр взывает к разуму исполнителей его предначертаний. "Разсуди всяк,— говорит он,— сколько тысяч в России обретаются ленивых таковых прошаков, толикож тысяч не делают хлеба, и потому нет от них приходу хлебного, а обаче нахальством и лукавым смирением чужие труды поедают и потому великий хлеба расход вотще. Хватать бы таковых всюду и к делам общим приставлять". Далее регламент указывает на то, что эти "прошаки" отымают хлеб от действительно нуждающихся и спрашивает: "И кто вкратце исчислит вред, от таковых бездельников деемый? По дорогам, где угодно водят, разбивают; зажигатели суть на шпионство от бунтовщиков и изменников подряжаются; клеветают на властей высоких, и самую власть верховную зло обносят, и простой народ к презорству властей преклоняют. Сами же никаких христианских должностей касаются; в церковь входить не свое дело быти помышляют, только б им пред церковью непрестанно вопить. И что еще веру превосходит бессовестие и бесчеловечие оных: младенцам своим очи ослепляют, руки скорчивают и иные члены развращают, чтоб были прямые нищие и милосердия достойные. Воистину нет беззаконнейшего чина людей".

Остановливаясь на закрытых заведениях, Петр Великий описывает значение каждого типа их: "Смирительным домам надлежит быть ради таких людей, которые суть непотребного жития и невоздержанного, яко сыновья непос-

лушны и от злого жития не престанут и ни к чему доброму склонны не будут, подобно ж которые и. совершенного возраста впадут в непотребное житие, учнут имение расточать, дома разорять и прочие непотребности чинить, та-кожде и рабы непотребные, которых уже никто в службу не приемлет; еще же ленивые, здоровые нищие и гуляки, которые, не хотя трудиться о своем пропитании, едят хлеб вотще, и прочие сим подобные, то таковых всех надлежит сажать в смирительные дома, кто на какое время по злым его поступкам будет достоин, и посылать их на работы, чем бы они могли пропитание свое заработать, чтоб никогда праздны не были. А *прядельные* дома для непотребного ж и неистового женского пола, которых должно наказывать таким же образом. А *гошпиталям* быть ради призрения сирых, убогих, больных и увечных и для самых престарелых людей обоего полу". Говоря далее о Западной Европе, Государь указывал, что "кроме гошпитали есть в тамошних больших и златных городах особливо *сиротские дома*, в которых определенное число убогих и после родителей оставшиеся дети содержатся и воспитаны бывают, такоже и *другие есть дома*, в которых от разных болезней бедных людей лечат и в призрении имеют".

Все эти узаконения Петра Великого, в большей части своей, направлены к тому, чтобы создать сознательное отношение к нищенствующим, стремление различать их по нуждам и по причинам нищеты и установить, в зависимости от этих причин, способы и виды призрения. Поэтому необходимо, прежде всего, выяснить как количество, так и разряды нуждающихся. И вот, в этих целях, Император предписывает произвести переписи всех бедных. <...>

Относя призрение бедных к обязанностям общества, Петр Великий относился отрицательно к древнейшей форме благотворительности — к безразборчивой милостыне. В ней он видел зло, с которым нужно бороться. Говоря о том, что здоровые и ленивые "прошаки Богу противны суть", Император добавляет, что "аще кто снабдевает оных, и

той есть яко помощник, тако и участник оных же греха, и что-либо на такую щетную милостыню издерживает, все то вотще ему, а не в пользу духовную. Но из такой дурной милостыни еще и отечеству, яко же рехом, великий вред деется, от сего бо в первых скудость и дорог бывает хлеба". Прямым следствием такого воззрения было воспрещение раздавать милостыню отдельным категориям нуждающихся, но не заслуживающих помощи. Государь распорядился, "буде которые люди станут таким нищим милостыню подавать", то приводить их в Монастырский Приказ и "имать на них штрафу, первой по 5, другой по 10 рублей". Лицам, желающим оказать милостыню, рекомендовалось отсылать ее в богадельни. При этом воспрещалось даже, под опасением штрафа, давать пристанище профессиональным нищим.

В заключение обзора мероприятий Петра Великого в области общественного призрения необходимо отметить, что, внося в него так много нового, он не мог не сознавать крайней необходимости новых источников средств на призрение. Без этих источников невозможна была реформа призрения, а потому при нем: 1) вдвое против прежнего был увеличен сбор венечных денег за венечные памяти со всех вступающих в брак; 2) воспрещена вольная продажа восковых свечей и предоставлена исключительно церквам ("понеже церковные имения нищих имения суть"); 3) установлен вычет из жалованья у всяких чинов людей, "кроме солдат, по одной копейке с рубля на содержание госпиталей"; 4) введено в монастырях обучение монахинь рукоделиям и ремеслам с целью обращения вырученных за эти работы денег "на общую монастырскую пользу, а не на собственные свои потребности"; 5) сбор добродетельных подаяний в церквах в два кошелька, из которых один предназначен был на покупку церковных потреб, а другой — на госпиталь, и 6) штрафные деньги с раскольников установлено обращать на богоугодные дела. Как ни незначительны в общем были средства, получавшиеся от этих источников, но сам факт

обособления их, со специальным назначением, указывает на сильное желание прочно организовать и поставить дело общественного призрения.

Таковы в общем важнейшие течения в области общественного призрения, проявившиеся за время царствования Петра Великого. Несомненно, что великий преобразователь России, устанавливая деление нуждающихся на категории и виды призрения сообразно с нуждами этих категорий, принимая на себя и на государство законодательное упорядочение призрения и поручая выполнение его в значительной части организованным общественным силам, отрицая при этом безразборчивую раздачу милостыни, стоял на совершенно твердой почве и на правильном пути.

Если Император не успел упорядочить частную благотворительность, организовать ее и направить на должный путь, то в этом, разумеется, не его вина. Общественная жизнь в то время была развита мало и организация частной благотворительности была чрезвычайно затруднительна. В остальном же завещанная им система борьбы с нищетой до сих пор может считаться заслуживающей внимания и преимущественно частичных поправок в целях большего развития тех частей своих, которые касаются предупреждения бедности и взаимопомощи, в ущерб карательным мерам, получившим тогда, по условиям времени, исключительное развитие. К сожалению, Петр во многом не успел осуществить своих планов; даже духовная коллегия не сочинила порученного ей наставления. Непосредственно же после смерти Петра наступил период законодательного затишья. Ближайшие преемники его мало заботились о полном проведении мер по призрению во всей их совокупности и лишь повторяли и усиливали указы о жестоких наказаниях нищенствующих. По некоторым отраслям призрения произошло даже заметное ухудшение дела. Так, хотя Императрица Екатерина I, а затем и Елизавета и издавали указы о призрении незаконнорожденных, но не имели энергии настоять на исполнении, вследствие чего даже те при-

юты, которые были открыты при Петре I, постепенно закрылись. За этот период общее "число нищих умножилось, а паче при церквях и в рядах". Так продолжалось дело до Екатерины П.

При преемниках Петра Великого и до издания учреждения о губерниях (7 ноября 1775 г.) заведыванье призрением лежало на Правительствующем Сенате, без определения которого никто не мог быть помещен в богадельню. До этого же времени в области призрения правительство придерживалось предначертаний Петра Великого. Екатерина II первые годы своего царствования тоже следовала им, значительно смягчив, однако, карательную систему его по отношению к нищим. В это время ею были приняты, меры к учреждению в каждой из 26 епархий по одной богадельне, составлены правила о пристройстве безумных, предписано: нищих не пропускать через заставы, нищих из купечества, праздничинцев отдать, если они здоровы, на мануфактуры и фабрики, нищих из помещичьих крестьян отдавать в солдаты, подтверждены запрещение уличного нищенства, распоряжения о призрении нуждающихся в тех селениях, в которых они положены в подушный оклад, и об обязанностях помещиков и дворцовых управлений кормить своих бедных и не допускать их бродить, о высылке из Москвы праздношатающих и о невыдаче паспортов нищенствующим, и, наконец, постановлено и об учреждении Вдовьей ссудной и сохранной казны. Крупнейшим же делом этого периода царствования Екатерины Великой было учреждение двух больших по своим размерам заведений для призрения незаконнорожденных детей. Вопрос о них был серьезно разработан под руководством известного филантропа И. И. Бецкого и получил практическое осуществление с основанием в 1763 г. в Москве Воспитательного дома. В Петербурге было открыто сначала (в 1770 г.) отделение этого дома, преобразованное в 1780 г. в самостоятельное учреждение. Устройством этих двух домов было положено прочное начало призрения незаконнорожденных детей если

не во всей Империи, то в ближайших к столицам губерниях. Создание этих домов, равно как принятие и других указанных выше мер, служило лишь к развитию и упрочению системы призрения, намеченной Петром Великим, а потому подробно останавливаться на этих мероприятиях Императрицы нет надобности. Более самостоятельным характером отличается крупнейшая организационная мера Екатерины II, заключающаяся в создании ею целой сети специальных учреждений под названием "Приказов общественного призрения", открытых в сорока губерниях на основании "учреждения о губерниях" 1775 г. По этому закону, "приказу общественного призрения поручается попечение и надзирание о установлении и прочном основании: 1) народных школ; 2) установление и надзирание сиротских домов для призрения и воспитания сирот мужского и женского пола, оставшихся после родителей без пропитания; 3) установление и надзирание госпиталей, или больниц для излечения больных; 4) установление и надзирание богаделен для мужского и женского пола, убогих, увечных и престарелых, кои пропитания не имеют; 5) установление и надзирание особого дома для неизлечимо больных, кои пропитания не имеют; 6) установление и надзирание дома для сумасшедших; 7) установление и надзирание работных домов для обоого пола; 8) установление и надзирание смирительных домов для обоого же пола людей. <...>

Таким образом, законодательным актом от 7 ноября 1775 г., получившим название "Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи", была заложена государственная система общественного призрения. Законодательство Екатерины II решительным образом поворачивало дело призрения от земского общественного принципа, где помощь бедным оказывали земские люди на общественные средства, в сторону централизации на государственной бюрократической основе, где призрением сирых и убогих занимались чиновники полиции и приказов.

Приказы общественного призрения охватывали ту часть населения, которой была необходима помощь и поддержка. Из доходов губернии разрешалось "единожды" на содержание приказов предоставлять 15 тыс. рублей. Причем эти деньги разрешалось пускать в оборот, т. е. давать под процент, наращивая тем самым капитал. Но этих денег не хватало, поэтому ведется постоянный поиск путей дополнительного финансирования. Деятельность приказов общественного призрения разворачивалась не сразу и не во всех губерниях одновременно.

С 1776 по 1787 г. приказы общественного призрения существовали только в 22 губерниях из 51.

Приказ общественного призрения представлял собою административный орган, председателем которого являлся генерал-губернатор. Приказы подчинялись сначала Коллегии экономики, а с учреждением Министерств в 1802 г. они вошли в ведение Министерства внутренних дел; с 1810 по 1819 г. они подчинялись Министерству полиции, а с ликвидацией последнего они вновь перешли в подчинение Министерства внутренних дел и Правительствующего Сената.

Центральным органом медицинского дела с 1763 г. стала Медицинская коллегия. В 1803 г. в связи с образованием Министерства Медицинская коллегия вошла в состав Министерства внутренних дел в качестве Медицинской государственной управы. Приказная система просуществовала свыше 80 лет и была ликвидирована в ходе буржуазных реформ 60—70 гг. XIX столетия.

Переход общественного призрения под юрисдикцию Министерства внутренних дел переводит поиск его финансирования в организационные формы. К ним можно отнести такие, как разрешение на ведение хозяйственных и имущественных операций (сдача внаем лавок, домов, кузниц, садов, мельниц, огородов и т. д.; поощрение добывания торфа, распилки бревен, разрешение продажи игральных карт; открытие суконных фабрик).

Таким образом, приказы общественного призрения увеличивали свои капиталы не только за счет доходов губерний, но и банковских операций, частных пожертвований и в результате ведения самостоятельной хозяйственной деятельности.

В этот же период начинает оформляться и организационная структура общественного призрения. Приказы общественного призрения управлялись коллегиально, но председательствовал непосредственно губернатор. В состав правления входили заседатели Совместного Суда, по одному из каждого сословия: два — рента, купечества, крестьян, при этом ведение дел возлагалось на одного из членов правления. Система ежедневных заседаний, составления поощрений и разрешений, согласование их с Министерством внутренних дел создали достаточно громоздкую и неоперативную систему помощи и поддержки, что отмечалось современниками¹.

С 1818 г. в приказы вводятся должностные лица и со стороны правительства — инспекторы врачебных управ. Но в каждой губернии были свои особенности в управлении приказами.

К 1862 г. складывается определенная система учреждений социальной помощи:

- лечебные заведения (больницы, дома для умалишенных);
- заведения призрения (богадельни, инвалидные дома, дома для неизлечимых больных);
- учебно-воспитательные заведения (воспитательные дома, сиротские дома, училища для детей канцелярских служащих);
- институты пансионеров, местные благотворительные общества.

Таким образом, реформой 1775 г. Екатерина II создала универсальную систему благотворительности.

¹ См.: Устройство общественного призрения в России. СПб., 1862. 50

Следует подчеркнуть, что институты социальной помощи населению в губерниях не имели четкой структуры и принципов организации. Их деятельность не была постоянной и они не могли удовлетворять потребности населения.

И, тем не менее, система призрения, созданная в этот период времени, процветала долго и сохранилась в общих чертах до наших дней.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите этапы становления и развития государственной системы общественного призрения.
2. На какие годы приходится усиление государственного участия в системе общественного призрения?
3. Назовите основные формы государственной поддержки нуждающегося населения.

Литература

1. Антология социальной работы. Т. 1: История социальной помощи в России. М., 1994.
2. *Воскресенский Н. А.* Законодательные акты Петра I. Т. 1. М.; Л., 1945.
3. *Максимов Е.* Очерк земской деятельности в области общественного призрения. СПб., 1895.
4. *Милюков П.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905.
5. Общие основания организации общественного призрения. СПб., 1895.
6. Свод законов Российской империи. Том 13: Устав об общественном призрении. Пг., 1915.
7. *Фирсов М. В.* Социальная работа в России: теория, история, общественная практика. М., 1996.

Глава 4. Благотворительные общества и союзы в социальном призрении России (2-я половина XVIII — начало XX в.)

§ 1. Учреждения императрицы Марии Федоровны

После эпохи Екатерины II знаменитой вехой в развитии общественного призрения были благотворительные общества и союзы. Среди них особое место занимают "Учреждения императрицы Марии Федоровны".

12 ноября 1796 г. Императрица Мария Федоровна (супруга Павла I) приняла на себя непосредственное начальствование над Воспитательным обществом благородных девиц и мещанским его отделением. На другой же день после своего назначения Императрица пожаловала Обществу в ежегодную выдачу из своей казны по 15 тыс. рублей. Сумма эта легла в основание так называемого кассетного капитала. Несмотря на ежегодные из него расходы, капитал этот быстро возрастал и за время управления Марии Федоровны достиг 1,3 млн руб. серебром. 2 мая 1797 г. Императрица, сохраняя в своем ведении Воспитательное общество и мещанское училище, приняла по воле Государя главное начальствование и над Воспитательными домами, Сохранными казнами и Коммерческим училищем, чем и положила основание Ведомству, впоследствии названному ее именем.

Вступив в управление, Императрица назначила из своих средств ежегодно по 9 тыс. руб. на содержание грудных младенцев с кормилицами.

Особое внимание Мария Федоровна обратила на Воспитательные дома. За 30 лет из поступивших в них 65 тыс. младенцев в живых осталось 7 тыс. Императрица заключила, что ужасающая смертность детей связана главным образом с теснотой помещения. Для улучшения условий в Санкт-Петербурге Государь пожаловал Воспитательному дому обширный особняк графа Разумовского на Мойке. К этому зданию был прикуплен еще соседний дом графа Бобринского. (В этих зданиях Воспитательный дом располагался до 1917 г.) Императрица реорганизовала Опекунский Совет так, чтобы каждый его член "высокого и знатного рода" сверх участия в общем управлении заведовал отдельным учреждением или частью учреждения, причем "без всякого вознаграждения, из любви к Отечеству и человечеству". Мария Федоровна также заботилась об увеличении доходов Воспитательных домов. Вступив в управление, Императрица обнаружила, что кредит Сохранных казен упал, обороты значительно сократились.

Благодаря энергичным мерам, предпринятым Императрицей, Сохранные казны быстро оправались, и уже в 1799 г. из их доходов заимообразно была отпущена значительная сумма Государственному Казначейству для завершения строительства Вытегорского канала, названного в честь Императрицы "Мариинским". К 1812 г. обороты казен представляли огромную по тому времени сумму в 105 млн руб.

Забываясь об устройстве уже существующих, Императрица открывала и новые учебные и благотворительные заведения. К 1802 г. в Петербурге и Москве были открыты женские учебно-воспитательные учреждения им. Св. Екатерины. В 1807 г. основан Павловский военно-сиротский институт, в 1817 г. — Харьковский институт благородных девиц для дочерей дворян и купцов всех гильдий с обучением приходящих девиц за плату и без платы. Причем начальству предписывалось заботиться не только о трудоустройстве выпускниц, в основном гувернантками, разбирать их несогласия с семьями, где они будут жить, печься о

выдаче их в замужество, а также ходатайствовать по делам воспитанниц и после выпуска их из заведения. Уставы этих первых учреждений сохранились неизменными до 1913 г.

Императрица заботилась о воспитании дочерей нижних чинов армии и флота. В 1820 и 1823 гг. были открыты два училища для солдатских дочерей полков лейб-гвардии. Для детей нижних чинов морского ведомства в 1826 г. учреждены училища в Севастополе и Николаеве. Кроме того, в 1806 г. на своей даче в Павловске (близ Санкт-Петербурга) Мария Федоровна на свои средства открыла училище для глухонемых детей обоего пола.

С 1801 г. в ведение Императрицы поступила первая по времени учреждения больница Императора Павла I, основанная в Москве в 1763 г., когда Павел был еще Великим князем. В 1802 г. был открыт новый Воспитательный дом на средства Марии Федоровны в Гатчине.

К числу наиболее значимых учреждений Императрицы относятся Вдовьи дома — один в Санкт-Петербурге, другой в Москве, (оба существовали до 1913 г.). Дома были открыты в 1803 г. для вдов военных и гражданских чиновников, содержались на доходы Воспитательных домов, т. е. Сохранных казен, и получали от Императрицы по 1500 руб. ежегодно. В том же 1803 г. Мария Федоровна основала две больницы для бедных на средства Воспитательных домов (одну в Петербурге, другую в Москве), каждую на 200 кроватей. Впоследствии в память о Марии Федоровне они были наименованы Мариинскими.

Участие императорской семьи в благотворительной деятельности

В период с 1828 по 1881 г. вслед за кончиной Императрицы Марии Федоровны все учреждения, бывшие в ее ведении, принял под свое покровительство Император Николай I. Им же учреждена должность статс-секретаря по

делам учреждений Императрицы Марии, которому передано заведование канцелярией покойной Императрицы с наименованием "IV отделение Собственной Ее Императорского Величества Канцелярии". Вместе с тем по воле Императрицы Марии большая часть женских учебных заведений поступили в заведование Императрицы Александры Федоровны, жены Николая I. С 1829 г. институты благородных девиц по примеру Санкт-Петербурга и Москвы начали возникать внутри России и даже в отдаленных ее окраинах: Одессе, Керчи, Казани, Саратове, Астрахани, Иркутске, Оренбурге и т. д. Постепенно, к середине XIX в., общественное воспитание женщин в России составило особую отрасль народного просвещения. «.

Венцом деятельности Императора Николая I было учреждение сиротских институтов. Войны и холерная эпидемия 1830—1831 гг. оставили сиротами огромное число детей, нуждавшихся в призрении. В 1834 г. при Воспитательных домах Санкт-Петербурга и Москвы открылись сиротские отделения на 50 мест в каждом, затем латинские и французские классы. В них дети обоего пола получали столь основательное образование, что после латинских классов могли поступать в медико-хирургическую академию, а из французских классов выходили воспитатели в частные дома. Дети, рожденные вне брака, вместе с сиротами получали прекрасное образование. Это породило отказ родителей от детей. Обнаружились факты, когда родители из бедных семей тайно приносили своих детей в Дома, в надежде на их счастливую будущность. Император Николай I положил конец этому ненормальному явлению. С 1837 г. латинские и французские классы были упразднены, а взамен их учреждены институты для воспитания сирот офицеров военной и гражданской службы. Из сиротского мужского института (на 300 детей) при Московском Воспитательном доме в 1847 г. образовался Кадетский корпус с выходом из ведомства Императрицы Марии. К середине XIX в. остро встал вопрос женского образования. Частных пансионеров и инсти-

тутов благородных девиц Ведомства явно не хватало. В апреле 1859 г. в Санкт-Петербурге было освящено первое в России открытое женское учебное заведение — женская гимназия для дочерей лиц всех сословий и вероисповеданий, В начале 70-х гг. XIX в. число женских гимназий в Империи превысило число мужских. Но желающих получить хорошее образование было гораздо больше. Купцам и другим сословиям было разрешено помещать дочерей за плату в закрытые институты благородных девиц Ведомства Императрицы Марии, за исключением нескольких учебных заведений для детей потомственных дворян.

К 1828 г. Сохранные казны Ведомства располагали 354 млн руб., к 1860 г. — 1 млрд руб. Из казен до 5 млн руб. в год составляли неприкосновенные капиталы Воспитательных домов и некоторых благотворительных учреждений. Часть доходов казен совместно со средствами Государственного Казначейства шла на содержание Кадетских корпусов. Перед крестьянской реформой капиталы Сохранных казен были переданы Министерству финансов с сохранением за Ведомством Императрицы Марии.

К 1873 г. осуществлены значительные изменения в структуре управления Ведомством. Территориальные Опекунские советы были объединены в единый Опекунский совет Учреждений Императрицы Марии с образованием двух присутствий в Санкт-Петербурге и в Москве на правах высших государственных учреждений по делам законодательного и финансового управления. Главное управление находилось в Собственной Ее Императорского Величества Канцелярии! С мая 1880 г. вследствие кончины Императрицы Марии Александровны, жены Александра II, воспитательные и благотворительные заведения Ведомства вверены цесаревне Марии Федоровне, жене Александра III, которая не только продолжила, но и развила деятельность Ведомства, основав средние женские учебные заведения, где наряду с общеобразовательными предметами обучали профессиям, ремеслам.

На рубеже веков деятельность Ведомства отражена следующими данными:

1. По призрению младенцев.

Оба Воспитательных дома (в Санкт-Петербурге и Москве) ежегодно принимают на свое попечение более 20 тыс. незаконнорожденных младенцев и до 1 тыс. законных и призывают в деревнях у воспитателей до 80 тыс. питомцев, остающихся на попечении Дома до 21-летнего возраста. Для питомцев содержится более 100 школ. В некоторых губернских и уездных детских приютах Ведомства учреждаются "ясли": в Вологде, Полтаве, Петрозаводске, Риге, Томске, Рыбинске, Моршанске, Керчи и т. д.

2. По призрению детей в детских приютах.

Ежегодно призывается до 14 тыс. детей в 176 приютах Ведомства, в том числе более 4 тыс. на полном содержании заведений. Все призываемые обучаются грамоте и разным мастерствам по программе народных училищ.

3. По призрению слепых.

Для детей обоего пола, лишенных зрения, имеется 21 училище (2 столичных и 19 в губерниях), в которых воспитываются, обучаются грамоте и ремеслам свыше 700 детей. Кроме того, 6 заведений Ведомства учреждены для взрослых.

4. По призрению глухонемых.

В специальном училище воспитывается до 200 детей интернами и до 50 — экстернами. Дети обучаются грамоте и ремеслам. Благодаря усовершенствованным способам обучения до 60% учащихся начинают говорить.

5. По женскому воспитанию и образованию.

В институтах и других закрытых заведениях Ведомства ежегодно воспитываются и получают законченное образование 10 тыс. девиц разных сословий и исповеданий. Кроме того, в трех Мариинских училищах и в других женских школах, учрежденных разными обществами, воспитываются ежегодно еще 6 тыс. чел., а также в 31 гимназии

и прогимназии, на педагогических курсах получают образование еще до 10 тыс. девиц.

6. По призрению и воспитанию мальчиков.

В трех заведениях: двух коммерческих училищах и Гатчинском Сиротском институте воспитывалось около 2 тыс. человек.

7. По воспитанию юношей.

В Императорском Александровском Лицее получают гимназическое и академическое образование более 200 человек из потомственных дворян.

8. По призрению взрослых.

В 36 богадельных домах, в том числе в двух Вдовьих, ежегодно призрываются до 5 тыс. престарелых, дряхлых и увечных.

9. По подаче врачебно-медицинской помощи.

§ 2. Благотворительные общества России

Императорское человеколюбивое общество

В мае 1802 г. в Петербурге при содействии Императора Александра I было основано "Благодетельное Общество". Сам Государь обозначил задачи нового учреждения. Им же были назначены и первые руководители: министр коммерции граф Румянцев, надворный советник Щербаков. Вскоре был образован комитет из 17 "... достойных лиц", т. е. проявивших себя в государственной службе. В 1804 г. Император Александр I одобрил разработанную комитетом программу деятельности "Благодетельного Общества". На него возлагалось:

1) домовое призрение бедных больных (бесплатное лечение на дому);

2) диспансерии (диспансеры) в разных частях города, устройство больниц, в том числе специализированных;

3) вспоможение пострадавшим от несчастных случаев;

4) особенные больницы для заразных больных;

5) призрение искаженных природой (калек, глухонемых, слепых и т. д.).

Первоначально Государь выделил на развитие по 40 тыс. руб. ежегодно. С 1814 г. "Благодетельное Общество" переименовано в "Императорское Человеколюбивое Общество". Комитет сокращается до 11 членов, в числе которых находятся главный попечитель в звании председателя и его помощник.

Председатель входит к Его Императорскому Величеству с докладом, а по окончании года составляет отчет за подписью всех членов комитета. Во время царствования Императора Николая I с 1825 по 1855 г. деятельность общества значительно расширилась. Средства общества возросли до 9,6 млн руб., из них частных пожертвований было до 7 млн руб.; 2,6 млн руб. — монаршие щедроты.

В царствование Императора Александра II, с 1855 по 1881 г., в Императорском Человеколюбивом Обществе основано 86 новых благотворительных учреждений, а общее число их возросло до 131. Расход на их содержание увеличился вдвое и составил около 20 млн руб. За время царствования Императора Александра III с 1881 г. число учреждений увеличивалось, а деятельность продолжала развиваться по всем направлениям до 1894 г. С первых лет царствования Императора Николая II число учреждений общества возросло до 210.

К 1910 г. Человеколюбивое Общество оказывает помощь бедным различного пола, возраста и вероисповедания: при рождении младенца — акушерством, врачебным и вещественным пособием; в детском возрасте — призрением, воспитанием и образованием; призрением взрослых, когда они не могут добывать себе пропитание собственным трудом но старости или неизлечимым болезням; предоставлением бесплатных или удешевленных квартир и пищи нуждающимся, восстановлением здоровья заболевшим.

Как осуществляются перечисленные благотворительные задачи, показывают следующие цифровые данные о деятельности подведомственных Человеколюбивому Обществу учреждений, извлеченные из последнего отчета Совета Императорского Человеколюбивого Общества за 1908 год.

I. Учреждения для постоянного призрения.

1. 66 учебно-воспитательных заведений для детей и молодых людей обоего пола; в них призреванием, воспитанием и образованием пользовались 5635 чел.
2. 76 богаделен, в коих призывались престарелые и убогие обоего пола числом 2147 чел.
3. 36 заведений бесплатных и дешевых квартир, в которых проживали: бесплатно — 893 чел., за удешевленную плату — 1221 чел.

II. Учреждения для оказания временной помощи.

1. 33 медицинских, в которых оказывалась врачебная помощь:
 - стационарным больным, пользовавшимся врачебным уходом и полным содержанием (2816 чел.);
 - родильницам с уходом и полным содержанием матерей и младенцев (1779 чел.);
 - амбулаторным больным, включая бесплатные лекарства (139 832 чел.).
 2. 31 благотворительное общество, из коих выданы по соби́я:
 - денежные постоянные (1287 чел.);
 - денежные единовременные (9586 чел.);
 - вещественные (113).
 3. Три ночлежных приюта, в которых число ночлежников в день составляло 1317 (число мест):
 - 11 столовых, в том числе 9 народных, 1 детская, 1 студенческая с числом обедов 2917;
 - 7 заведений по трудоустройству.
- Сумма расходов на все перечисленные мероприятия в 1908 г. составила 1 млн 813 тыс. руб.

Союз дня борьбы с детской смертностью в России

В 1904 г. в Петербурге основан Союз для борьбы с детской смертностью в России.

Извлечения из Воззвания Союза:

"... Среди бедствий русского народа есть одно неизмеримое — это ужасающая детская смертность. Нигде в мире не умирает так много грудных младенцев, как в России.

С древних времен признаком счастья народного служит долголетие. В конце XVIII в. смертность в России определялась в 20 чел. на 1000, а к концу XIX в. доходит до 50 и выше. Местами рождаемость уже не покрывает смертности. Между тем в христианских странах, где быстро двинулось просвещение, смертность за то же столетие быстро понизилась, дойдя в Норвегии до 16, в Австралии до 11—12 чел. на 1000. Столь огромная и все растущая смертность в России вызывается множеством причин, но главная из них, по свидетельству врачей, — это губительные условия, в которых находятся только что родившиеся младенцы (см.: "Антология социальной работы". С. 173). Особенно высока детская смертность в коренном великорусском населении. У евреев, татар и даже вотяков смертность детей гораздо ниже, так как у инородцев в силу религиозного закона кормление детей признается как священный долг. Ни еврейка, ни татарка не заменяют собственного молока соской. Это исключительно русский обычай и один из самых губительных. По свидетельству врачей, эта соска (из жеваного хлеба, каши и т. п.) уносит в России более жизней, чем все неприятельские нашествия. Отказ от кормления младенцев грудью — главная причина их вымирания. Так, в Псковской губернии в 1890 г. умерло из каждой 1000 детей до года 829 чел. (в Норвегии — 95)... Во имя спасения гибнущих в Петербурге основан и утвержден правительством Всероссийский Союз борьбы с детской смертностью. Союз начал свою деятельность в декабре 1904 г.

Устав Союза дает право открывать местные отделы по всей империи. Средствами снижения детской смертности служат детские ясли и приюты, учреждения для раздачи молока, лечебные и санитарные пункты, убежища для рожениц и после родов, распространение гигиенических сведений, общий подъем народной жизни и особенно просвещения и нравственного воспитания".

В 1913 г. указом Императора Николая II образовано Всероссийское попечительство по охране материнства и младенчества. Упразднено в январе 1918 г. в связи с образованием при Министерстве Государственного Призрения отдела по охране материнства и младенчества.

Одним из направлений благотворительной деятельности было оказание помощи нуждающимся в жилье. К решению этой проблемы подключились общественные организации. Большую работу в этом направлении проводило "Братолюбивое общество". Его организатором и бессменным председателем почти столетия была княгиня Надежда Борисовна Трубецкая. Это общество снабжало в Москве неимущих квартирами, в их распоряжении находилось 30 домов, где находили приют тысячи семейных и одиноких людей. В 1866 г., когда Общество примкнуло к ведомству Императорского Человеколюбивого общества, оно получило выгодные условия для строительной деятельности. Им был построен "Марининский приют" (поселок двухэтажных деревянных зданий), где определенный процент квартир в каждом доме предоставлялся бесплатно совершенно неимущим. Здесь же устраивались аптеки, больницы, школы, сады.

Правительство постоянно поддерживало это общество, в его распоряжение передавались свободные дома, новые участки земли под строительство поселков.

Ко времени царствования императора Александра I относится также образование обществ, основанных на принципах взаимного вспоможения, или самопомощи. Их члены, принадлежащие, как правило, к одному какому-либо

сословию, составляли капитал посредством ежегодных взносов, который использовался на вспомоществование как людям из их среды, испытывающим финансовые трудности, так и их вдовам и сиротам, не имеющим средств к существованию, тогда как обычно члены благотворительных обществ делали взносы для вспомоществования лицам посторонним, признанным после исследования их положения нуждающимися и заслуживающими такой помощи.

При Александре I были также учреждены кассы: 1) на содержание вдов и сирот пасторов Саратовских протестантских колоний (1806 г.); 2) убогая и училищная в Дерпте (1813 г.); 3) вдовья и сиротская касса Санкт-Петербургских биржевых маклеров (1822 г.)

Так появилась первая частная организованная благотворительная помощь. С ее возникновением заканчивается исключительное господство закрытых заведений как формы социальной помощи. Впервые о введении помощи бедным слоям населения со стороны общественности было заявлено еще в законах, принятых Петром Великим, однако тогда ее формы и организация не были определены.

В 1882 г. рождается общество попечения о бедных и больных детях "Синий крест", которое находится под покровительством Великой княгини Елизаветы Маврикиевны. В том же году в Москве на средства частного лица — Александры Степановны Балицкой — открывается первый приют для калек и парализованных.

1893 год ознаменован возникновением общества защиты детей от жестокого обращения, которое строит убежища и общежития с мастерскими. Тогда же создаются приюты для слабоумных детей и эпилептиков, все на средства частных жертвователей¹.

Во времена царствования императора Николая II рост идеи организованной общественной помощи бедным был при-

¹ См.: *Ольман С.* Детская помощь в России // Вестник благотворительности. 1993. №4/7. Август.

остановлен. Новых благотворительных обществ почти не возникало, организация групповой помощи не получила развития. Но в этот период был образован Комитет по разбору нищенствующих, что свидетельствует о том, что идея общественной помощи все же не была отброшена.

К концу XIX столетия в России насчитывалось более 14 тыс. благотворительных обществ и заведений¹. Их распределение по наиболее крупным регионам страны представлено в таблице.

Таблица

Районы	Благотворительные		Всего	В расчете на 100 тыс. жителей
	общества	заведения		
Европейская Россия (48 губерний)	4958	5976	10 934	12
Прибалтийский край	1073	286	1559	57
Привисленский край	208	706	914	9
Кавказский край	87	87	274	3
Великое княжество Финляндское	640	209	849	33
Сибирь	182	201	383	6
Ср.азиатские владения	101	40	141	2

По ведомственной принадлежности благотворительные учреждения распределялись следующим образом: Ведомство учреждений императрицы Марии — 683, Российское общество Красного Креста, Императорское человеколюбивое общество — 518, Попечительство о домах трудолюбия и работных домах — 274, ведомства православного исповедания и военного духовенства — 3358, МВД — 6835, Министерство народного просвещения — 68 и др. Только за один 1898 г. услугами этих учреждений воспользовалось более 7 млн человек.

¹ См.: Теория и методика социальной работы. М., 1994. С. 62—63. 64

По данным I съезда русских деятелей по общественному призрению, наибольшим числом различных благотворительных организаций отличались прибалтийские губернии, в которых на каждые 100 тыс. населения приходилось более 20 благотворительных обществ, тогда как в Петербургской — 17, Московской — 14, а во всех остальных — не более 7.

Благотворительные общества имели разные названия и численность, но каждое являлось юридическим лицом, имело устав, право приобретать недвижимость, ценные бумаги, счет в банке. Ежедневно составлялся отчет о деятельности и высылался в Канцелярию того ведомства, в подчинении которого находилось общество. За всей «благотворительной деятельностью был строгий полицейский надзор.

Благотворительные общества использовали в своей деятельности самые разнообразные формы помощи и поддержки нуждающихся.

Одной из наиболее распространенных форм помощи и взаимопомощи среди населения, получивших распространение в середине XIX в., было поочередное кормление по домам. Оно заключалось в том, что «Призреваемый проводит сутки на полном содержании домохозяина, переходя ежедневно из хаты в хату... Лежащая на сельских обществах обязанность общественного призрения выполняется кормлением неспособных к труду поочередно в каждом дворе в определенное приговорами сельских сходов время»¹.

Кроме того, значительное распространение как способ спомоществования бедным имела выдача пособий хлебом из сельских запасных магазинов, а также денежных пособий.

Периодически разражавшиеся бедствия — неурожаи, голод на их почве, эпидемии и т. д. понуждали русскую общественность искать меры по облегчению положения наро-

¹ См.: Дерюжинский В. Ф. Общественное призрение у крестьян. СПб., 1899.

да. Так появились приюты и ясли как форма общественной самопомощи.

Яслями называли дневные приюты для детей, не умеющих ходить, а приютами — учреждения для детей более взрослых. Как правило, в них принимались дети бедного населения бесплатно или за небольшую плату. Создавались они по инициативе частных лиц.

Почти во всех яслях заведующими были представители интеллигенции: учителя, фельдшеры, священники. Позднее ясли-приюты открывались по решению самих крестьянских обществ и ими же финансировались. Так, в 1900 г. крестьянское общество села Новодевичье Симбирской гу- I бернии решило отчислять по 10 копеек с ревизской души I на организацию и содержание яслей-приюта. В селе Коп-тевка Сызранского уезда крестьяне ассигновали по 25 рублей и давали продукты питания. Когда местный священник предложил собрать муку для питания детей в яслях-приюте, то было безвозмездно собрано 25 пудов. В Суджанс-ком земстве крестьянами были сделаны пожертвования для 17 яслей: хлеб, яйца, молоко, сало, картофель и т. д.¹

Еще одной интересной формой общественного призрения в конце XIX столетия были дома трудолюбия. С самого начала попечительство довольствовалось тем, что составляло из людей, нуждающихся в работе, особые артели, которые нанимались поденно для портовых или других так называемых черных работ, в том числе для очистки улиц, площадей, набивки ледников и т. п. В 1881 г. из среды попечительства избирается особый комитет для сбора пожертвований на сооружение дома трудолюбия. Он был построен за сравнительно короткое время и уже в 1896 г. смог дать работу более чем 21 тыс. человек. Подобные дома строи- 1 лись во многих городах России на благотворительные средства различных обществ и частных лиц.

Главная цель домов трудолюбия состояла не только в том, чтобы предоставить людям временную работу и обу-

¹ См. подробнее: Трудовая помощь. М., 1905. С. 10. 66

чить профессии, но и в нравственном перевоспитании призреваемых и укреплении их сил для дальнейшей самостоятельной честной трудовой жизни.

Анализ лиц, содержащихся в домах трудолюбия, свидетельствует о том, что самую большую группу составляли молодые люди 20—30 лет, потерявшие работу по легкомыслию, из-за кутежей и пьянства. Будучи полными физических сил, они испытывали недостаток воли и энергии. За ними следовала группа мужчин от 30 до 50 лет, свидетельствующая о том, что зрелый возраст не всегда приносит самообладание¹.

Кроме того, практиковались и другие формы оказания социальной помощи общественными организациями и частными лицами: биржи труда, специализированные мастерские для женщин, воскресные профессиональные школы и т. д.²

Важно отметить, что именно в этот период появляются новые принципы социальной помощи. Происходила децентрализация социального призрения и обеспечения, индивидуализация помощи, сами люди нацеливались на использование своих внутренних ресурсов для решения собственных проблем.

В России к 1910—1913 г. действовали многочисленные благотворительные общества, но не было учебных заведений, в которых готовили бы специалистов всех уровней для разветвленной, но пока еще неорганизованной сети общественной и частной благотворительности. За создание школы взялись энтузиасты — преподаватели высших учебных заведений России, в частности, известный специалист по уголовной социологии С. К. Гогель.

"...Как таковой, школы, которая готовила бы к заведованию домами трудолюбия и другими благотворительными учреждениями, мы не имеем. Что касается высшей соци-

¹ См. подробнее: Антология социальной работы. Т. 1. С. 60—66.

² См.: Шумтрай Г. Г. Трудовая помощь в России. Пг., 1915. Ч. 1. С. 12—15.

альной школы, то она почти оформилась в лице образовавшегося уже Юридического факультета Психоневрологического института. Факультет действует уже два года. Мне (С. К. Гогель) удалось ввести в учебный план как особую кафедру "Общественное призрение". Если же принять во внимание, что в институте преподаются в широком размере социология, политическая экономия, социальная политика и общественная гигиена, и если иметь в виду, что **в числе** профессоров числятся Е. В. де Роберти, М. М. Ковалевский и др., то рождение социальной школы можно, пожалуй, считать свершившимся фактом".

Далее для объединения действий, средств и выработки единства целей был создан "Всероссийский союз учреждений, обществ и деятелей по общественному и частному призрению", который 8—13 марта 1910 г. в Петербурге провел Первый Съезд русских деятелей по призрению, наметивший планы координации всех усилий по общественному и частному призрению. Всего участников было 300 чел. Съезд наглядно показал, какое громадное значение имеет эта форма общения в целях самообучения и возможности воспользоваться опытом отдельных лиц и учреждений. Материалы съезда бесплатно распространялись среди земских и городских управ. Еще более серьезная акция имела место весной 1914 г., когда Министерство внутренних дел организовало и провело Второй Всероссийский съезд по общественному призрению, участники которого, теоретики вопроса и практические работники, отметили ряд достижений и неудач в деле уменьшения нищеты. По его итогам было выпущено два солидных тома, в которых намечалась стратегия борьбы с нищетой и ее возрастным резервуаром — детьми из социальных низов, как составная часть серьезного обновления страны. Начавшаяся в том же году империалистическая война и вслед за ней гражданская оставили все эти планы неосуществленными.

Вопросы для самоконтроля

1. Что входило в "Учреждения императрицы Марии Федоровны"?
2. Какое участие в благотворительной деятельности принимала императорская семья?
3. Назовите основную программу деятельности "Императорского человеколюбивого общества".
4. Назовите общие сведения о благотворительных организациях к началу XX в.

Литература

1. Антология социальной работы. Т. 1: История социальной помощи в России. М., 1994.
2. Бадя Л. В. Благотворительность и меценатство в России. М., 1993.
3. Благотворительные учреждения в России. СПб., 1912.
4. Благотворительные учреждения Российской Империи. Составлен по повелению собственного Его Императорского Величества Канцелярией по учреждению Императрицы Марии. В 3 т. СПб., 1990.
5. Ильинский Б. Благотворительность в России. СПб., 1908.
6. Общественная и частная благотворительность в России. СПб., 1912.
7. Холостова Е. И. Генезис социальной работы в России. М., 1995.

Глава 5. Частная благотворительность в России

§ 1. Добрые люди Древней Руси

Никакими методами социологического изучения нельзя вычислить, сколько добра вливала в людские отношения ежедневная молчаливая тысячерукая милостыня, особенно в годы народных бедствий. В 1601 г. при царе Борисе разразился небывалый трехлетний голод. Цена хлеба возросла в 30 раз, за 300 лет рубль в России подешевел в 10 раз. Царь скупил хлеб и раздавал голодным. Только в Москве бесприютных жертв голода со всей Руси проживало 127 тыс. чел. В провинции самоотверженные люди делали все, чтобы спасти народ от голодной смерти. Так, дворянка Устинья Осорьина, потратив все свои деньги, начала менять на хлеб для людей скот, одежду, посуду. Когда уже нечего было продавать, ела хлеб из коры и лебеды вместе с крестьянами. Тысячи таких ульян не дали погибнуть нации. Россия пережила страшные годы.

Федор Михайлович Ртищев (1626—1673) — дворецкий, а затем министр двора царя Алексея Михайловича, вошел в историю как первый начальник Красного креста, им же и устроенного на собственные средства.

Ф. М. Ртищев, один из первых инициаторов научного образования в Москве XVII в., принадлежал к числу крупнейших государственных деятелей своего времени. Пользуясь полным доверием царя и большим уважением придворного общества, Ртищев поставил задачей своей частной жизни служение нуждающемуся человечеству. Он поднялся до способности сопереживать людскому несчастью как

общему злу и бороться с ним как со своим личным бедствием. Во время польской войны по должности был в тылу армии и видел все ужасы, которые оставляет война. По дорогам подбирал больных, раненых, избитых. Устраивал всем содержание, уход и врачебную помощь, не отказывая в помощи даже пленным врагам. Тайной денежной пособницей Ртищева была царица Мария Ильинична. Сам министр страдал тяжелым заболеванием ног, передвигался, преодолевая боль, но подобное милосердие повторилось и в войне со Швецией в 1656 г.

После шведского похода Ртищев составил план общественной благотворительности. Прежде всего установил особый налог на выкуп пленных. Крымские татары в XVI — XVII вв. сделали себе прибыльный промысел, захватывая в набегах тысячи пленных и продавая их в Турцию. Правительство установило тарифы выкупа от 25 до 1000 руб. в зависимости от возраста, пола и происхождения, а также порядок привоза пленных. Государственных денег не хватало. Введенный налог был как бы всенародной милостыней, благодаря которой тысячи людей вернулись в Россию. Благотворительная деятельность Ф. М. Ртищева также состояла в том, что он первый в России организовал частный амбулаторный приют для нуждающихся во временной помощи, частную богадельню и больницу для престарелых, калек, слепых и других неизлечимых больных.

Большое место в истории становления частной благотворительности отводится основателю газеты "Русский инвалид" П. П. Помиан-Пезаровиусу.

Пауль Вильгельм (Павел Павлович) Помиан-Пезаровиус родился в 1776 г. Сын лютеранского священника. Окончил Йенский университет, доктор философии. С 1808 г. советник государственной юстиц-коллегии. В 1813 г. после окончания войны с Наполеоном Павел Павлович Помиан-Пезаровиус решил на издание еженедельной газеты на русском и немецком языках историко-политического содержания, доход от распространения которой должен был помочь

самым нуждающимся инвалидам войны 1812 г. 1 февраля 1813 г. вышел первый номер газеты "Русский инвалид". Обстоятельства издания газеты складывались настолько благоприятно, будто само Провидение взяло ее под свое покровительство. Газету поддержала царская семья, лучшие журналисты и переводчики приняли участие в издании. В поддержку газеты устраивались благотворительные спектакли, много было частных пожертвований. Постепенно увеличивался капитал в пользу инвалидов (за вычетом стоимости издания газеты). К 1814 г. инвалидский капитал достиг 300 тыс. руб., а к 1815 г. — 400 тыс. руб. Из этих средств 1200 инвалидов получали постоянное пособие. К 1822 г. капитал, увеличенный за счет расширения издания газеты, которая стала ежедневной, достиг 1 млн 32 тыс. руб. Далее Павел Павлович Помиан-Пезаровиус передал редакторство статскому советнику А. Ф. Воейкову, известному переводчику и писателю.

Издание газеты "Русский инвалид" возобновлено с 1992 г. Московским городским правлением Всероссийского общества инвалидов. Тираж ежемесячного издания — 30 000 экземпляров. Наряду с историко-художественными и публицистическими разделами в газете широко освещаются проблемы медицинской и социальной реабилитации, публикуются материалы в помощь инвалидам, практические советы.

Яркое место в истории отечественного благотворения принадлежит князю В. Ф. Одоевскому. Это был филантроп в самом широком смысле этого слова. Ни одно современное благотворительное мероприятие не обходилось без его участия. Все нуждающиеся находили у него самый сердечный отклик и посильную помощь. Он помогал им советом, деньгами, хлопотал, привлекал к участию в их судьбе других людей и другие инстанции. Добрый, гуманный человек, проникнутый самым искренним желанием принести больше пользы, князь энергично работал над организацией и устройством всякого рода благотворительных учреждений.

Предметом особой его заботы были дети. Стараясь облегчить их судьбу, он стал автором устава Елизаветинской клиники для новорожденных, ему же принадлежала идея организации детских приютов в России, в возможность которой в то время, по его словам, никто не хотел верить и которая имела такие впечатляющие результаты.

Одоевский, бесспорно, был искреннейшим филантропом, чуждым всякого фарисейства, каких бы то ни было корыстных расчетов. Он делал добро без всякого акцента на популярность, это просто было какой-то потребностью его души. Он был убежден, что нет человека, который, совершенно того не сознавая, не сделал бы в своей жизни хоть небольшого доброго дела, не принес хоть кадой-ни-будь пользы человечеству¹.

Благотворительной деятельности посвятил большую часть своей жизни доктор Федор Петрович Гааз, безвозмездно лечивший больных в богадельных домах. Будучи главным врачом московских тюрем, он проводил линию на справедливое, без напрасной жестокости, отношение к виновному, деятельное сострадание к несчастному и признание больного.

Фридрих Иосиф (Федор Петрович) Гааз родился 24 августа 1780 г. близ Кельна в многодетной семье. Его дед был доктором медицины, а отец — аптекарем. Все дети в семье получили солидное образование. Фридрих Гааз прослушал курсы философии и математики в Йенском университете, затем окончил курс медицинских наук в Вене, где специализировался по глазным болезням. В Вене призванный случайно к заболевшему русскому вельможе Репнину и с успехом его вылечивший, он после уговоров своего благодарного пациента отправился с ним вместе в Россию и поселился с 1802 г. в Москве.

Вскоре энергичный и способный врач приобрел в русской столице большую практику. Его приглашали на кон-

¹ См.: *Боцяковский В. Ф. Князь В. Ф. Одоевский.* СПб., 1899.

сультации и в богоугодные заведения Москвы. С разрешения губернатора Фридрих Гааз взялся за лечение больных. Успех был огромный и всеми признанный. К этому-то человеку и обратился князь Д. В. Голицин, набирая первый состав комитета попечительства о тюрьмах, и не ошибся. Вскоре Ф. П. Гааз был назначен главным врачом московских тюрем, а с 1830 по 1835 г. являлся секретарем комитета.

Доктор Гааз был убежден, что между преступлением, несчастьем и болезнью есть тесная связь, что трудно отделить одно от другого. Поэтому необходимо справедливое, без напрасной жестокости, отношение к виновному. Реальное положение было таково, что за виновным отрицались почти все человеческие права и потребности. Доктор Гааз вступил в открытую борьбу за права осужденных и вел ее всю жизнь. В книге, изданной после его смерти, он обращается к людям: "... торопитесь делать добро!". Эти слова были лозунгом всей его жизни.

В 1832 г. по его ходатайству комитет выхлопотал средства для устройства тюремной больницы на Воробьевых горах на 120 мест. Ф. П. Гааз заведовал этой больницей для пересыльных. Доктор Гааз много сделал для улучшения условий содержания заключенных. "Образцом всех безобразий" в Москве был губернский тюремный замок, расположенный меж Бутыrkой и Тверской, "... где крест на крест коридоры". Условия содержания заключенных были ужасающи. В 1832 г. по инициативе доктора Гааза было хозспособом перестроено северное крыло замка, а позднее заведены мастерские для арестантов (переплетная, столярная, сапожная, портняжная) и школа для арестантских детей. Для взрослых покупались и раздавались книги духовного содержания: святцы, часословы, евангелия. Всего в 1831— 1846 г. роздано 71 190 азбук и 45 000 книг духовного содержания. Снабдить книгой старались каждого арестанта, идущего в путь.

В ведении доктора Гааза, назначенного главным врачом московских тюремных больниц, находилась тюремная муж-

екая больница на 72 места с двумя филиалами: пересыльной тюрьмой и отделением для арестантов при старой Екатерининской больнице. В тюремных больницах с 1838 по 1854 г. числилось 31 142 чел., в лазарете пересыльной тюрьмы — 12 673 чел. Благодаря исключительно доктору Гаазу на Покровке в заброшенном доме выросла Полицейская больница для бесприютных, которую в народе окрестили "Газовской". В ней было 150 мест. Но население Москвы росло. Увеличивалось и число бесприютных больных, которых часто подбирали прямо на улице. Босоногие бродяги и оборванцы находили здесь кров, уход, тепло и помощь. Вскоре число больных вдвое превысило норму. Генерал-губернатор князь Щербатов призвал к себе доктора Гааза и потребовал сократить число больных до нормы. Когда все аргументы доктора были исчерпаны, он тяжело опустился на колени и заплакал. Губернатор уступил и более не возвращался к этой теме. При жизни Гааза в его больнице перебивало 30 000 чел., из них выздоровело около 21 000. Больница после излечения бесприютных определяла престарелых в богадельни, крестьян отправляли на родину, иногородним выправляли паспорта, осиротевших детей определяли в приюты или отдавали на воспитание в семьи.

Подобных примеров благотворительного подвижничества было немало. Идя навстречу устремлениям общества в развитии частной благотворительности, правительство издало "Положение относительно пожертвований на устройство заведений для призрения неимущих". По этому документу, на губернаторов возлагалась обязанность определять, достаточны ли пожертвования на устройство и содержание предполагаемого заведения.

§ 2. Обитатели милосердия

Представители разных сословий — имущие и бедные — отдавали нуждающимся то, что имели: одни — состояние,

другие — силы и время. Это были подвижники, получавшие удовлетворение от сознания собственной пользы, от служения своему отечеству через человеколюбие. Они оставили нам памятники доброты и милосердия.

Среди них — граф Шереметьев, учредивший в 1803 г. Странноприимный дом на 100 человек и больницу при нем на 50 мест, затратив на это 250 тыс. рублей.

Один из самых богатых и просвещенных людей России конца XIX в., граф Николай Петрович Шереметьев после смерти своей жены, бывшей крепостной актрисы, превращает строящийся дворец в благотворительное заведение — приют для неимущих увечных и больных. Благотворительное учреждение под названием Странноприимного дома открылось в 1810 г. Его учредителя, графа Николая Петровича Шереметьева, уже не было в живых, он умер годом раньше. Хотя существование благотворительного учреждения было обеспечено соответствующим капиталом, для большей надежности он был передан под управление опекунского совета Воспитательного дома под покровительство императрицы Марии.

В 1817 г. Шереметьевская больница стала клинической базой Медико-хирургической академии.

Рекордсменом среди российских благотворителей были московские купцы братья Солодовниковы. Все свое состояние, включавшее пассаж на Кузнецком мосту, театр на Большой Дмитровке и ценные бумаги общей стоимостью около 20 млн рублей, они завещали на благотворительные цели. Крупнейшие в Москве торговцы мануфактурным товаром, на принадлежавшей им земле Солодовниковы построили богадельню на 150 мест. Она была открыта в 1865 г. В течение ряда лет это заведение находилось на полном обеспечении жертвователей, а в 1874 г. перешло в ведение Купеческой управы.

В 1893 г. на участке, принадлежавшем солодовниковской богадельне, было начато строительство еще одного дома призрения на 100 человек. Открытие дома состоялось

21 января 1896 г. По условиям завещания богадельня была названа именем жертвовательницы московской купчихи Татьяны Гурьевны Гурьевой, которая помимо строительства дома выделила еще 200 тыс. рублей в качестве неприкосновенного фонда для обеспечения содержания богадельни с процентов.

Большую благотворительную деятельность вели представители многочисленной фамилии -Морозовых. Один из них, — Давид Абрамович Морозов, приходился внуком знаменитому Савве Васильевичу Морозову, основателю торгово-промышленной фирмы "Савва Морозов, сын и К°", владевшему землей и ткацкой фабрикой в Ямской слободе. После смерти Саввы Васильевича его состояние поделили между собой Тимофей Саввович и два внука: Абрам и Давид Абрамовичи. В 1887 г., будучи в преклонном возрасте, Давид Абрамович подал в купеческую управу заявление о намерении пожертвовать свой участок земли и вдобавок полмиллиона рублей на устройство благотворительного заведения его имени. 200 тыс. предназначалось на строительство здания и 300 тыс. — на содержание заведения с процентов. Первоначально предполагалось учредить в одном здании богадельню и детский приют. В 1891 г. богадельня была открыта. В нее принимались бедные престарелые и лишившиеся по болезни возможности к труду лица обоего пола всех сословий.

Что касается вопроса открытия детского приюта, то он приобрел иной оборот. В 1892 г. Д. А. Морозов обратился в совет богадельни и к старшине купеческого сословия с пространном письмом, в котором обосновал нецелесообразность совместного призрения детей и престарелых. Он писал:

"Согласно высочайше утвержденному в 27 день июня 1888 года устава учрежденной мною богадельни с сиротским отделением, устроив дом с единоверческой в нем церковью, я передал его в собственность Московского купеческого общества и внес ему для обеспечения содержания учреж-

дений обусловленный капитал в 300 000 рублей. В настоящее время призреваемых обоюбого пола в богадельне находится 122 человека; что же касается сиротского отделения, то прежде его открытия я счел необходимым изучить, в какой степени и возможно ли слияние богадельни престарелых с отделением для малолетних сирот в одном здании и этаже, с одним общим коридором, причем убедился в полной невозможности осуществить открытие сиротского отделения при существующих условиях по следующим причинам. В воспитательном значении особенно важное основание представляет нецелесообразность совместного сожительства потому, что, принимая заботу о детях, должно памятовать, что эта забота состоит не только в физическом их воспитании, но и в развитии их характеров и нравственности, а это составляет одну из самых трудных задач при совместной жизни старцев и подрастающего поколения, совместное сожительство отживающих стариков с подрастающими детьми дурно влияет на физическое развитие последних, между тем самое важное для педагогики < имеет то, чтобы прежде всего оградить слабый детский организм от дурно влияющих условий, каковы обязатель-] но должны существовать при тесной связи малолетнего] отделения с богадельней. Присущий малолетним отделени- | ям воздух все современные устройства очищать бессиль- 1 ны, а чистый воздух в жизни развивающегося организма | составляет необходимую принадлежность, и малейшая при- | чина, изменяющая его состав и доброкачественность, ведет к дурным последствиям в деле физического развития. Кро- | ме этого, угасающая жизнь стариков производит дурное | влияние на детей, оставляя неизгладимые впечатления на | их характеры, причем совместная жизнь делает детей вя- 1 лыми, лишает их необходимой резвости, и ребенок стано- | вится в необходимость казаться взрослым, что представ- | ляет собой явление нежелательное и диаметрально про- | тивоположное взглядам педагогики. Неудобство совместности детей со стариками неизбежно водворяет не меньшие

неудобства и для стариков, ибо дети своими шумными играми будут причинять постоянное беспокойство престарелым, благоденствие которых только и возможно при соблюдении тишины. Находя изложенные причины против совместного жительства малолетних детей с престарелыми богадельщиками в одном здании вполне убедительными, я не считаю возможным открытие при богадельне малолетнего отделения, как одно другому противодействующее, а стало быть, не достигающее цели ни в воспитательном, ни в благотворительном отношениях. Признавая полезным и целесообразным приготовленное в здании богадельни для малолетних сирот помещение занять призреваемыми старцами, увеличив комплект их до 150 лиц..." Вопрос - был решен так, как предлагал Д. А. Морозов. На первый взгляд, совмещение двух человеческих групп диаметрально противоположных возрастов в целях использования житейского опыта и мудрости старцев для воспитания малолетних могло показаться приемлемым. Однако такое серьезное дело, как воспитание детей, не может быть решено простым совмещением возрастов. Богадельня постепенно расширялась, чему способствовали дополнительные благотворительные взносы. Наиболее крупным среди них было пожертвование супруги основателя богадельни Елизаветы Павловны Морозовой, которая в 1896 и 1897 гг., внесла 179 тыс. рублей, позволивших увеличить число призреваемых до 200 человек.

Одной из форм благотворительности было оказание помощи нуждающимся в жилье. Это направление деятельности связано с именем Надежды Борисовны Трубецкой. Милосердие и человеколюбие как духовное кредо, составившее содержание и смысл ее жизни, насыщенной активной общественно полезной работой, сформировалось еще в детстве в доме ее отца. В юные годы она состояла в свите императрицы Александры Федоровны, супруги Николая I, в звании фрейлины. В 1834 г. она вышла замуж за князя Алексея Ивановича Трубецкого. Женщина умная, порывис-

тая, с широким кругом интересов, она прослушала курс лекций в университете, содержала аристократический салон в Москве.

Обладая добрым, отзывчивым сердцем. Надежда Борисовна в 1842 г. вошла в состав только что организованного Совета детских приютов, первой председательницей которого была назначена ее свекровь Наталья Сергеевна Трубецкая. В 1844 г. Надежда Борисовна вместе с сенатором С. Д. Нечаевым организовала под эгидой совета Ольгинский приют. После смерти мужа, последовавшей в 1855 г., она целиком отдалась делу благотворительности. Н. Б. Трубецкая принимала активное участие в деятельности Дамского попечительства о бедных, основанного в 1844 г. княгиней С. С. Щербатовой. В рамках этого общества Надежда Борисовна в 1865 г. создала ремесленную школу, преобразованную в последующем в знаменитое Комиссаровское техническое училище.

В 1860 г. Надежда Борисовна вместе со своей сестрой Натальей Борисовной Шаховской и матерью Надеждой Федоровной Святополк-Четвертинской сформировали группу инициативных добросердечных женщин, в которую вошли графиня Мария Федоровна Соллогуб, Екатерина Федоровна Тютчева, Александра Николаевна Стрекалова, Елизавета Ивановна Тучкова, Елизавета Петровна Долгорукова и другие женщины из самых знаменитых аристократических фамилий. Поводом к организации этой группы явился ожидаемый разлив Москвы-реки после снежной зимы 1859/ 1860 г. Женщины сняли дом у Калужских ворот, куда переселили несколько семей из зоны предполагаемого затопления, работа по обеспечению жильем этого сравнительно небольшого числа людей показала активисткам нового движения безысходную нищету огромной массы жителей Москвы, нуждавшихся в улучшении жилищных условий. В 1861 г. был высочайше утвержден устав нового общества, которому было присвоено название Братолюбивого общества снабжения в Москве неимущих квартирами. Н. Б. Трубецкая была избрана председательницей этого об-

щества, в качестве которой она оставалась на протяжении полувека. В 1869 г. Братолюбивое общество влилось в состав Императорского Человеколюбивого общества.

Н. Б. Трубецкая оказалась незаурядным организатором. В 1868 г. Надежда Борисовна возглавила Дамский комитет Московского отделения Общества попечения о раненых и больных воинах — так до 1879 г. называлось Российское общество Красного креста. В 1876 г. Н. Б. Трубецкая открыла Детский приют имени Великой княгини Ксении Александровны при совете детских приютов. Она оставалась попечительницей этого приюта до последних дней своей долгой жизни. В 1877 г., когда началась война с Турцией, Н. Б. Трубецкая организовала санитарный поезд и во главе его отправилась на фронт, где работала наравне с другими сестрами милосердия на полях сражений.

Летом 1879 г. в Оренбурге пожар уничтожил большую часть города. Тысячи погорельцев остались без крова. Надежда Борисовна устроила в залах Благородного собрания великосветские аллегри (благотворительную лотерею), собрав значительные средства в помощь пострадавшим. Получив из фондов Красного Креста запасы белья, одежды и прочих предметов первой необходимости, оставшихся от снабжения солдат во время войны, она лично все это отвезла в Оренбург, где прожила несколько недель, помогая погорельцам.

За общественную деятельность на ниве благотворительности Надежда Борисовна Трубецкая была удостоена ордена св. Екатерины и пожалована высоким придворным званием статс-дамы ее императорского величества. К сожалению, эта достойная великодушная женщина заканчивала свою долгую 97-летнюю жизнь в весьма стесненных обстоятельствах. Ее сын ввиду расточительного образа жизни оказался неплатежеспособным; запутавшись в долгах, он поставил себя на грань самоубийства. Надежда Борисовна оплатила долги сына. Но для этого ей пришлось продать имение и старинный барский родовой особняк Трубецких в Б. Знаменском переулке. Последние годы она доживала в

скромной квартирке, арендуемой в принадлежавшем ей когда-то доме, перешедшем в собственность купца С. И. Щукина, который устроил здесь свою знаменитую картинную галерею. Лишившись средств к существованию, Надежда Борисовна выхлопотала пенсию в Человеколюбивом обществе, которому она посвятила половину своей жизни.

В истории широко известна своими благотворительными делами династия Демидовых.

Демидовы в истории России известны как крупнейшие горнозаводчики и землевладельцы, первостроители горнозаводских мануфактур на Урале.

Они были заинтересованы в развитии образования, в первую очередь профессионального: делались отчисления на школы, училища, институты, университеты.

Первую страницу в истории демидовской благотворительности открыл Акинфий Никитич Демидов (1678—1745). Это он изучал горнозаводское дело на Западе, приобрел во Фрайбурге (Германия) богатейший минералогический кабинет (более 6 тыс. образцов). Эта коллекция в 1759 г. была подарена Московскому университету, который только делал свои первые шаги.

Линию отца продолжил старший сын Прокопий Акин-фиевич Демидов (1710—1788). Так, в турецкую войну он оказал важную услугу правительству России, ссудив на военные нужды четыре миллиона рублей. А когда по инициативе Екатерины II в Москве была начата постройка "Сиротского воспитательного дома", Прокопий Демидов внес на устройство этого дома 107 000 рублей, выделив из этой суммы 205 тыс. на организацию при воспитательном доме Коммерческого училища (1772). За щедрое пожертвование Прокопий Акин-фиевич получил чин статского советника и медаль.

Семейную традицию благотворения продолжил Николай Никитич Демидов (1773—1828). Это он 12 июля 1812 г. после молебна в Московском Успенском соборе в присутствии Александра I торжественно обязался собрать на свои средства полк, который и содержал до победы над Наполеоном. Николай Никитич был сам шефом Демидовского полка.

В конце 1813 г. он подарил Московскому университету коллекцию редкостей (3 тыс. экземпляров) для нового музея естественной истории. За это был избран почетным членом Московского университета, а имя его как жертвователя нанесено на одну из досок в актовом зале университета.

В 1819 году Демидов внес в высочайше учрежденный Комитет оказания помощи инвалидам 100 тыс. рублей. Кроме того, он щедрыми пожертвованиями участвовал во многих сооружениях на благотворительные цели: в сооружении триумфальных ворот в Петербурге, в постройке госпиталя в Лаиншеве Казанской губернии, больницы попечительного комитета о тюрьмах в Перми и др. В 1825 г. он пожертвовал свой дом Москве для Дома трудолюбия, и дал сто тысяч рублей на его перестройку.

Сын Николая Демидова — Анатолий Демидов (1812— 1870) также был щедр на крупные пожертвования: он выделил 500 тыс. руб. на устройство в Санкт-Петербурге дома для призрения бедных и больницы для детей.

Обращаясь прежде всего к пожертвованиям, приводим следующую таблицу:

Поступило (без копеек)	На учреждение и содержание благотворительных заведений	На учреждение именных кроватей и стипендий в благотворительных заведениях	На увеличение средств и расширение существования благотворительных заведений	На различные благотворительные цели, указанные жертвователями	Всего благотворительной надобности по МВД
В 1893 году	2 453 671р.	319 225р.	642 359р.	522 127р.	3 937 383р.
В 1894 году	684 062р.	197 911р.	52 221р.	293 798р.	1 697 988р.
В 1895 году	787 286р.	132 530р.	376 559р.	161 429р.	1 457 804р.
11 1896 году	527 986р.	135 541р.	279 755р.	48 345р.	991 628р.
В 1897 году	1 147 398р.	83 936р.	109 019р.	130 313р.	1 469 268р.
Итого за 5 лет:	5 600 403р.	86 844р.	1929 910р.	1 156 013р.	9 554 771р.
И среднем за год (но пятилетней сложности)	1 120 081р.	173 688р.	285 982р.	231 203р.	1910 954р.

Таким образом, если судить по приведенным данным, частные пожертвования, вносимые с веденя министерства внутренних дел, достигали около 2 млн руб. в год. Этой суммой, впрочем, далеко не исчерпываются добровольные приношения русского общества на дела благотворительности. В нее не включены, во-первых, те пожертвования земствам и городам, о которых, согласно закону, не доводилось до сведения министерства внутренних дел, во-вторых, пожертвования, сделанные по другим ведомствам (например, по ведомству учреждений императрицы Марии) и по всем многочисленным частным обществам, и, наконец, в-третьих, пожертвования, не поддающиеся учету, т. е. сделанные отдельными лицами отдельным же лицам. О всех этих приношениях не имеется даже приблизительных данных. Но едва ли можно сомневаться в том, что в общем они довольно велики. Для доказательства сошлемся на следующие факты.

По данным московских городских попечительств о бедных, нищенки г. Москвы собирали в день около 70 копеек. А так как в Москве уже в 1889 г. было свыше 3500 лиц, живущих пособием, то с полной вероятностью можно допустить, что только на одних нищих москвичи расходовали много больше миллиона рублей. Затем, губернские совещания, доставляющие свои заключения в министерство внутренних дел по вопросам, касающимся пересмотра законов, относящихся к крестьянскому быту, свидетельствовали о значительных средствах, уделяемых населением на помощь беднякам, но в свою очередь *не поддающихся учету. В Самарском, например, на совещании говорилось, что по народным воззрениям не дать просящему хлеба считается тяжким грехом.

"Не будь этого веками освященного взгляда народа на обязательность помощи, — цитируем то же совещание, — в тяжелые 1891—1892 гг. сотни и тысячи народа умерли бы голодной смертью". Члены совещания были очевидцами таких явлений: в избу большой семьи, доедавшей свои после-

дние караваи испеченного хлеба, с утра до ночи входили нищие односельцы, и ни одного из них не отпускали, не отрезав куска хлеба. По вычислению новгородского совещания, каждый сколько-нибудь зажиточный крестьянин подавал просящим Христовым именем не менее 3—4 пудов хлеба в год, т. е. от 3 до 4 рублей. Если уменьшить этот расчет даже вчетверо, то и тогда выходило, что сельское население Европейской России уделяло на помощь бедным по крайней мере 10 млн рублей.

Вопросы для самоконтроля

1. Приведите примеры частной благотворительности на Руси.
2. Охарактеризуйте благотворительную деятельность князя В. Ф. Одоевского.
3. Какой благотворительной деятельностью занимался Ф. П. Гааз?

Литература

1. *Бацковский В. Ф.* Князь Одоевский. СПб., 1899.
2. *Бадя Л. В.* Благотворительность и меценатство в России. М., 1993.
3. *Кони А. Ф.* Федор Петрович Гааз. СПб., 1897.
4. *Ключевский В. О.* Сочинения. В 9 т. Т. 1. Ч. I. М., 1987.
5. *Никитин Е.* Христианская благотворительность. М. 1907.
6. *Нещеретный П. И.* Исторические корни и традиции благотворительности в России. М., 1993.
7. *Холостова Е. И.* Генезис социальной работы в России. М., 1995.

Раздел II. Государственное признание, общественная и частная благотворительность в пореформенный период

Глава 6. Социальная деятельность земских органов самоуправления

§ 1. Создание и компетенция земств в социальной сфере

С 60-х гг. XIX в. в социальную работу включились земские самоуправленческие органы, деятельность которых в сфере общественного признания по мере укрепления институтов самоуправления становилась все более широкой и разносторонней. Земский опыт свидетельствует, что успешное выполнение государством своих функций и задач, в том числе в повышении уровня жизни народа, с объективной необходимостью предполагает активное участие широких социальных слоев в государственной и общественной жизни.

Практика создания и деятельности земств убедительно показала, что система местного самоуправления являлась важным средством пробуждения и развития инициативы населения в политической, хозяйственной, культурной и других областях, играла роль школы социального управления. В своей многогранной работе по налаживанию местного хозяйства и улучшению быта жителей губернские и уездные собрания и управы накопили значительный опыт

организации общественной помощи населению в самых различных отраслях социальной сферы, оставили потомкам такое богатое наследие, которое заслуживает внимания и глубокого изучения в современных условиях.

Земское самоуправление являлось одной из форм проявления либеральной тенденции в политическом развитии России второй половины XIX в. Исходные идеи российского либерализма формировались в публикациях таких видных общественных деятелей 50—60-х гг., как К. Д. Кавелин, Б. Н. Чичерин, А. М. Унковский, В. М. Соловьев, Н. А. Мельгунов, И. С. Аксаков и др. Будучи сторонниками монархической формы правления, либеральные деятели считали необходимым осуществить реформу государственного управления на условиях известного расширения демократического начала. В связи с этим они выдвинули идею отделения централизации политической от административной. Оставляя неприкосновенной политическую централизацию, они горячо ратовали за осуществление децентрализации административного управления, перераспределение власти между центром и регионами в пользу местного самоуправления.

Рассматривая создание правового государства как важный этап демократического преобразования России, идеологи либерального движения рассматривали в качестве одного из элементов его строительства формирование системы местного самоуправления. В 60—70-е гг. их программа демократизации государственного строя содержала такие требования, как создание всесословных учреждений местного самоуправления, ограничение полномочий бюрократии на местах, предоставление населению гражданских прав п свобод и др.

Активные выступления либеральных кругов за расширение местного самоуправления стали важным фактором, под воздействием которого правительство пошло на про-исдение земской реформы 1864 г. Другим побудительным мотивом этого акта было намерение монархии в известной

степени компенсировать дворянству утрату им вотчинной власти над крестьянами. Существенное значение в то же время имело понимание правительством непригодности дореформенных форм административного управления делами регионов. По оценке известного исследователя истории земства Б. Б. Веселовского, результатом бюрократического руководства, при котором местные территории с многочисленными проблемами их населения находились на положении "домашнего хозяйства исправника", стало крайнее расстройство экономической жизни, просвещения, здравоохранения и других областей социальной сферы. В этих условиях невозможно было добиться какого-либо улучшения народного быта без привлечения общественных сил. Таким образом, земская реформа являлась объективной необходимостью, исторически обусловленным ответом на запросы нового, капиталистического уклада, утверждавшегося в России.

Своим указом 1 января 1864 г. Александр II утвердил "Положение о губернских и уездных земских учреждениях". В соответствии с этим законодательным актом на местах создавалась система выборных органов самоуправления. Она состояла из губернских и уездных собраний, которые избирались на три года. Исполнительными органами земских собраний являлись губернские и уездные управы. Это были постоянно действующие учреждения с трехлетним сроком полномочий. Выборы в земские учреждения проводились по трем избирательным куриям: уездных землевладельцев, городских избирателей* сельских обществ. В основу системы выборов был положен принцип имущественного ценза, который лишал определенные категории населения избирательного права. В ходе выборной кампании в каждом уезде для выборов гласных уездного земского собрания созывалось три избирательных съезда. В первом съезде участвовали землевладельцы не менее 200 десятин земли. Второй съезд формировался из городских собственников с определенным имущественным цензом. Избран-

ные на волостных крестьянских сходах выборщики от сельских обществ составляли третий избирательный съезд. Каждый из съездов избирал установленное число гласных уездного земского собрания. На уездных собраниях избирались гласные губернского земского собрания. В зависимости от количества избирателей численность уездных гласных по различным уездам достигала до 96, а губернских гласных — до 100 человек.

Система земского самоуправления не охватывала территорию всего государства. По Закону от 1 января 1864 г. она вводилась в 34 губерниях России. Самоуправленческих прав не получило население Сибири, Архангельской, Астраханской и Оренбургской губерний. Земская реформа не коснулась Кавказа, Средней Азии и Казахстана. В губерниях, на которые распространялся Закон 1864 года, он вступал в силу неодновременно. Его реализация растянулась на 15 лет. Первоначально органы самоуправления появились в 19 губерниях. В 1866 г. они оформились еще в 9 губерниях. В течение 1867—1879 гг. земские учреждения были введены в Бессарабской, Вологодской, Вятской, Пермской, Олонецкой и Уфимской губерниях. К 1914 г. земские органы самоуправления имелись в 43 губерниях России.

Правовой статус земств был сразу ограничен самодержавным правительством. "Положение о губернских и уездных земских учреждениях" не рассматривало их как политические органы. По решению правительства объектом "попечения" земских самоуправленческих органов стали экономическая и социально-культурная сферы подведомственных территорий, их местные "пользы и нужды". Основное внимание земств сосредоточивалось на мерах по организации местного хозяйства и быта, среди которых значительный удельный вес составляло социальное обслуживание населения.

Как следовало из "Положения о губернских и уездных земских учреждениях", в компетенцию земских собраний и управ входили: "... I. Заведывание имуществами, капитала-

ми и денежными сборами земства. П. Устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержимых за счет земства. III. Меры обеспечения народного продовольствия. IV. Заведывание земскими лечебными и благотворительными заведениями; попечение и призрение бедных, неизлечимо больных и умалишенных, а также сирых и увечных и прочие меры призрения; способы прекращения нищенства; попечение о построении церквей. V. Управление делами взаимного земского страхования имуществ. VI. Попечение о развитии местной торговли и промышленности. VII. Участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах. VIII. Содействие к предупреждению падежей скота, а также по сохранению хлебных посевов и других растений..."

Позднее компетенция земских органов в рамках местных "польз и нужд" расширялась и конкретизировалась. В их обязанности были включены содействие развитию земледелия, развертывание сети местных промышленных и торговых предприятий, благоустройство городов и сел, заведывание земскими школами и другими учебными заведениями, организация медицинской помощи населению, содержание больниц, врачебных и фельдшерских пунктов, обеспечение необходимого санитарного состояния на их территориях, образование специальных капиталов на содержание учреждений общественного призрения и др.

Для финансирования различных экономических и социально-культурных мер в интересах местного населения устанавливались земские сборы. В этих целях земствам предоставлялось право облагать особым налогом доходы с торгово-промышленных заведений, с частновладельческих и надельных крестьянских земель, с других недвижимых и движимых имуществ в городах и уездах, причем основным источником формирования земского бюджета был налог на землю. С развитием земского хозяйства местное налогооб-

ложение росло. Если в 1864 г. расходы земств составляли 14,5 млн рублей, в 1876 г. они увеличились до 30,5 млн руб., то в 1910 г. смета земских учреждений была определена в сумме 90 млн руб. Только с 1907 г. земства стали получать финансовую помощь от государства, с этого времени величина женских расходов стала еще более возрастать, в частности, в 1910 г. органы самоуправления затратили на местные нужды почти 170 млн руб. Из общей суммы земских сборов в 1912 г. 103 млн руб. было получено путем налогообложения земель и лесов, 25 млн руб. с фабрично-заводских и торговых помещений, 17,5 млн руб. с жилых домов в городах и уездах. Вместе с государственными ассигнованиями земские расходы на местное хозяйство и жизнеобеспечение населения в 1912 г. превысили 220 млн руб.

Непосредственное управление хозяйственными и социальными делами местного значения осуществляли земские губернские и уездные управы. В 1880 г. в стране действовали 34 губернских и 360 уездных земских управ. В эти органы входило несколько более 1300 выборных членов. Постепенно при земствах сложился штат постоянных работников, число которых в 1912 г. составляло 85 тыс. человек.

В реализации своих функций земские управы опирались на специалистов, которых они принимали на работу в подведомственные им учреждения. В 1886—1908 гг. количество учителей, врачей, агрономов, статистиков, страховых агентов, землеустроителей, инженеров и других лиц, работавших в заведениях земского ведомства, увеличилось с 32—35 тыс. до 65—70 тыс. человек. В целом в составе земских служащих и специалистов различных отраслей в 1912 г. насчитывалось почти 150 тыс. человек. Многие представители сельской интеллигенции показали высокие образцы служения народу. Отдавая свои силы и знания службе в заведениях, созданных органами самоуправления, земская либеральная интеллигенция практически заново создала целую группу отраслей местного хозяйства и социальной сферы.

§ 2. Основные направления социальной деятельности земских органов

Стесненные в правовом отношении, располагавшие ограниченным бюджетом, более 40 лет не получавшие государственной финансовой помощи, — институты самоуправлений проявили удивительную способность к существованию даже в условиях авторитарного государства, сумели создать определенную экономическую базу, с помощью которой внесли значительный вклад в развитие таких областей общественной жизни, как народное образование, здравоохранение, социальное призрение, агрономическое и зоотехническое обслуживание крестьянских хозяйств, их исследование с помощью земской статистики и др.

Будучи ближе к народным массам и лучше зная их нужды сравнительно с высшими правящими кругами, деятели земского самоуправления на рубеже 70—80-х гг. разработали в рамках мероприятий программу по улучшению социального положения крестьянства. Она содержала такие основные требования, как расширение крестьянского землевладения, уменьшение выкупных платежей, введение мелкого кредита для крестьян, отмена подушной подати, ослабление налогообложения маломощных хозяйств, введение всеобщего школьного обучения детей, организация внешкольного образования, формирование сети учреждений здравоохранения, налаживание социальной помощи нуждающимся в ней группам населения.

В реализации целого ряда разделов этой программы земские и городские самоуправленческие органы добились заметных успехов. Убедительным свидетельством в пользу такого заключения могут служить прежде всего школьные дела. В середине XIX в. в России шло активное формирование современной для того периода системы учебных заведений в городах. Что касается сельской местности, то, по признанию министра просвещения, даже в 1866 г. начальное образование в деревне находилось в зачаточном

состоянии. На основании анализа состояния школьного дела исследователь истории земства И. П. Белоконский пришел к выводу, что "до земских учреждений настоящих школ для сельского населения на существовал вовсе".

В первой половине XIX в. в селах государственных крестьян было учреждено 2782 школы, в которых училось 139 тыс. учащихся-мальчиков. На этом основании можно сделать заключение, что до земских учреждений в районах жительства основной массы крестьянства Европейской России практически не было сельских школ.

С созданием органов самоуправления дело общеобразовательной подготовки крестьянских детей сдвинулось с мертвой точки. Результатом инициативы и деятельности местных выборных управ, сельских обществ и либеральной интеллигенции стало создание земских школ. Уже за первое десятилетие своего существования самоуправленческие учреждения открыли около 10 тыс. начальных школ. К 1900 г. сеть земских школ расширилась почти вдвое. В то время как в течение 1770—1855 гг., т. е. за более чем 80 лет деятельности правительств Екатерины II, Павла I, Александра I и Николая I, — было основано 2986 школ, где в 50-е гг. XIX в. обучалось около 147 тыс. учащихся.

Для формирования системы земских школ был характерен значительный ежегодный прирост. За 1894—1898 гг. количество школ увеличилось с 13 150 до 16 400, или их сеть ежегодно расширялась на 5%. В 1899—1902 гг. численность школ возросла до 18 700. В период с 1903 по 1907 г. произошел новый заметный прирост земских школ с 18 700 до 25 тыс., что означало расширение их сети на 33%. За 50 лет деятельности земских органов самоуправления было открыто более 40 тыс. школ. В 1913 г. в земских школах обучалось почти 4 млн детей. О степени интенсивности развития земской школьной сети можно судить по московскому уезду. Первая земская школа начала работать здесь в 1872 г. Через 40 лет, в 1913 г., в уезде действовало 206 земских школ, т. е. ежегодно в среднем открывалось 5 но-

вых школ. В школах Московского уезда учились свыше 20 тыс. детей и работали 465 учителей.

Развертывание системы начального образования влекло за собой рост расходов на нее за счет местного бюджета. Если в 1875—1880 гг. земские органы ежегодно затрачивали на строительство и содержание школ около 2 млн руб., то в 1910 г. расходы земств только на сельские школы составляли почти 30 млн рубл. При этом забота о развитии школьного дела была одним из приоритетных направлений земской деятельности. Подобное заключение подтверждается удельным весом затрат на образование. Расходы на организацию и содержание школ в 1878 г. составляли 14,5% общего земского бюджета, в 1890 г. — 15,3%, в 1900 г. — они увеличились почти до 18%. В целом ассигнования земских органов на школы возросли с 740 тыс. руб. в 1868 г. до 66,5 млн руб. в 1912 г. На земства и крестьянские общества приходилось 80% всех расходов на школу.

Строительство системы начального образования на селе поставило перед органами самоуправления задачу подготовки учительских кадров. Поскольку во второй половине XIX в. правительство не оказывало земствам какой-либо помощи в организации народного просвещения, местные выборные управы собственными силами решали проблему обеспечения учебных заведений педагогическим персоналом. Самоуправленческие органы развернули интенсивную и разностороннюю деятельность по формированию учительского корпуса земской начальной школы. В этих целях в Санкт-Петербурге, Новгороде, Рязани, Самаре и Казани были открыты специальные учительские семинарии, которые готовили кадры для сельских школ земского ведомства. Из 34 земских губерний 16 губернских управ систематически делали финансовые вложения в бюджет государственных учительских семинарий, благодаря чему часть их выпускников пополняла земское учительство. Целая группа земств содержала стипендиатов, направленных на учебу в министерские учительские семинарии, в том числе Влади-

мирское, Калужское, Нижегородское, Псковское, Тамбовское, Уфимское и др.

Вся эта многогранная деятельность дала реальные результаты. В 1910 г. в земских школах работало свыше 40 тыс. учителей, основная масса которых была подготовлена усилиями самих учреждений местного самоуправления. Большое внимание земские органы уделяли повышению квалификации учительских кадров. Только в течение 1897—1901 гг. они провели более 70 педагогических курсов по вопросам содержания и методики школьного обучения. Не случайно по сравнению с министерскими и особенно церковно-приходскими школами земские школы отличались более высоким уровнем учебного и воспитательного процесса. Наряду с обязательным преподаванием чтения, письма, арифметики и Закона Божьего учителя вводили в учебные программы темы по основам природоведения, географии и истории. Занятия велись по лучшим учебникам того времени ("Родное слово" К. Д. Ушинского, "Азбука" и книги для чтения Л. Н. Толстого, "Мой друг" Н. А. Корфа и др.).

Постепенно благодаря усилиям таких деятелей просвещения, носителей прогрессивных педагогических взглядов, как К. Д. Ушинский, Н. И. Пирогов и другие, а также подвижнической работой тысяч учителей, посвятивших свою жизнь благородному делу народного образования, сложился особый тип земской школы с трехгодичным и четырехгодичным обучением. Земская школа стала важным составным звеном российской культуры второй половины XIX в. По существу созданием начальной сельской школы Россия обязана местным органам самоуправления. По характеристике известных либеральных деятелей Г. Е. Львова и Т. И. Полнера, земство «...создало не только школьные здания и школьное хозяйство, но и всю внутреннюю жизнь, весь строй ученья, словом, создало "земскую школу"».

Земские самоуправленческие органы сыграли значительную роль в организации воскресных школ. Эти школы давали возможность получить начальное образование фаб-

рично-заводским рабочим, ремесленникам и другим городским жителям, а также их детям. В середине XIX в. первые воскресные школы были открыты в Москве, Киеве, Харькове и ряде прочих городов. В организации воскресных школ либеральная общественность и демократическая интеллигенция опирались на огромную тягу народа к знаниям. Известный ученый-педагог К. Д. Ушинский отмечал, что "стоило только отворить двери школы, чтобы она наполнилась детьми и юношами и даже взрослыми людьми, проработавшими всю неделю и идущими в школу не по принуждению". Поэтому не случайно воскресные школы получили широкое распространение. В начале 60-х гг. в 53 губерниях действовало более 300 школ.

В земском опыте представляет значительный интерес комплексный подход к постановке народного образования, что выражалось в органическом соединении решения таких важных задач, как широкое строительство школьных зданий, формирование квалифицированных учительских кадров, введение прогрессивной образовательной системы, переход к бесплатному образованию и бесплатному обеспечению учащихся учебными пособиями, создание сети культурных учреждений, в том числе библиотек, издательств, книжных складов, народных театров и народных домов.

Вклад органов земского самоуправления в строительство системы народного образования весьма значителен. Если в 60-е гг. общая численность учащихся в России лишь не-| много превышала 1 млн, то в начале 1900-х гг. их количество превысило 4 млн человек, из них около 2 миллионов училось в школах земского ведомства. Ко времени отмены крепостного права удельный вес грамотных составлял всего 7% населения страны. По данным переписи 1897 г., грамотность в России поднялась до 28,4%.

Местные выборные органы способствовали развитию различных форм просвещения, в том числе организации книгоиздательского дела, созданию библиотек. С помощью земств, в частности, росла библиотечная сеть. К концу|

90-х гг. в губерниях земского самоуправления было открыто 2 тыс. школьных и 3 тыс. народных библиотек. В 1910 г. их общее количество превысило 30 тысяч. И хотя проблема народного просвещения по-прежнему оставалась исключительно острой, было бы несправедливо не замечать значительных сдвигов в этой области, происшедших во многом благодаря усилиям деятелей земского и городского самоуправления.

Значительное место в деятельности земских самоуправленческих органов занимала организация медицинского обслуживания населения. В середине XIX в. врачебная помощь на селе фактически отсутствовала. По заключению С. Н. Корженевского, занимавшегося изучением становления и развития здравоохранения в России, в сельской местности "до земства амбулаторного лечения не было, не было В сущности и коечного лечения".

В начале 60-х гг. после образования выборных земских органов в их ведение перешли 32 губернские больницы на (>200 мест и 303 уездные больницы, каждая из которых была способна разместить в среднем 17 больных. Медицинское обслуживание сельского населения было организовано по округам, причем за одним окружным врачом закреплялось по 3—5 уездов. В 1866 г. в земских губерниях насчитывалось около 360 уездов. Из них в 138 уездах работало по одному врачу, а 126 уездов не имели врачей вообще.

Активная деятельность органов самоуправления значительно изменила положение в этой важной социальной области. Данные за период с 1870 по 1910 г. свидетельствуют об интенсивном развитии сети земских медицинских учреждений. За это время число врачебных участков увеличилось с 530 до 2686, в том числе больничных участков в сельской местности с 70 до 1715. Если в 1875 г. на один врачебный участок приходилось 950 тыс. человек населения, то в 1910 г. нагрузка на один участок уменьшилась до 88 тыс. человек, т. е. изменения в лучшую сторону были весьма существенными. В 1910 г. по сравнению с 1870 г. ко-

личество коек на 10 тыс. жителей увеличилось с 1500 до 4800. За тот же период сеть самостоятельных фельдшерских пунктов выросла с 1350 до 2620. Если в 1870 г. отношение числа фельдшерских пунктов к врачебным составляла 2,5 : 1, то в 1910 г. уже 1 : 1.

В эти годы количество врачей на службе уездных земств увеличилось с 235 до 3097 человек. Всего в губерниях с земским самоуправлением действовало свыше 2 тыс. больниц на 42 тыс. мест, в том числе 1700 больниц в сельской местности.

Органы самоуправления принимали меры по постепенному уменьшению удельного веса фельдшерской помощи населению и ее замене врачебным обслуживанием. Еще в 1898 г. в 72 земских уездах лечилось у фельдшеров 50—75% больных, в 141 уезде—от 25 до 50%. К 1905 г. положение с врачебным обслуживанием значительно улучшилось. Из 34 губерний земского самоуправления в 20 губерниях количество больных, получивших медицинскую помощь у врачей, составляло 65—95% и в 14 губерниях их число колебалось от 45 до 64%.

Об улучшении организации здравоохранения свидетельствует переход к прогрессивным формам помощи населению. В 1880 г. стационарная система медицинского обслуживания действовала только в 19 уездах, разъездная — в 134 и смешанная — в 206 земских уездах. К 1900 г. на стационарное лечение больных перешли уже 138 уездов, смешанная система практиковалась в 219 уездах, а разъездная форма обслуживания сохранилась лишь в 2 уездах.

После социальных потрясений 1905—1907 гг. земство практически отказалось от политической оппозиции. Правительство с одобрением отнеслось к подобной позиции и поддержало "новые отношения" с земством финансированием части расходов на местные нужды. В частности, в 1912 г. государство выделило земствам ассигнования на здравоохранение в сумме 30 млн рублей. Общие расходы земс-

ких органов на медицинское обслуживание населения в указанном году составили 60 млн руб., или более 20% земского бюджета.

Земскими учреждениями была создана сеть аптек, открыты фельдшерские и медицинские курсы. Благодаря земским врачам и фельдшерам были побеждены некоторые эпидемические заболевания, медицина начала входить в крестьянскую среду.

Наряду с этим земства оказывали социально-экономическую помощь крестьянству и другим сословиям. С помощью органов самоуправления создавались агрономическая, зоотехническая, ветеринарная и другие службы, вошли в практику кредитное и страховое дело. Новым явлением в сельской жизни стало агрономическое обслуживание крестьянских хозяйств. Первые агрономы в штатах земств появились в 80-е гг. В 1890 г. агрономический персонал всех земских управ насчитывал лишь 35 человек. Через 20 лет положение заметно улучшилось. В начале 1900-х гг. в земских учреждениях работали 34 губернских и 310 уездных агрономов. Следовательно, агрономы имелись в 85% уездных управ. Всего в штатах земств числилось более 1500 специалистов сельского хозяйства.

В структуру земской агрономической службы входили сельскохозяйственные и экономические советы при губернских и уездных выборных управах. Сравнительно с 1890 г. сеть подобного рода, уездных советов к 1905 г. увеличилась с 15 до 252, т. е. была создана в 70% общего количества уездов. Кроме того, при органах самоуправления действовали «и 84 сельскохозяйственных и экономических бюро. В состав советов и бюро входили члены губернских и уездных управ, депутаты земских собраний, агрономический персонал и представители сельскохозяйственных обществ. В своей деятельности они опирались на участковые агрономические пункты, созданные в уездах земского ведомства. В 1910 г. в этих уездах работало 1139 участковых агроно-

мов. Общая численность агрономического персонала на службе земств составляла в это время почти 2400 человек¹.

Земская агрономическая служба принимала меры, возможные в условиях второй половины XIX в., по повышению культуры крестьянского земледелия. Ее специалисты создали более 50 сельскохозяйственных опытных станций и опытно-показательных полей. Они стали инициаторами механизации полеводства, организовывали выставки земледельческой техники, устраивали массовые показы ее работы в поле. В 1910 г. демонстрация работы различных машин была проведена в 130 уездах 29 губерний.

Органы земского самоуправления первыми стали открывать склады по продаже сельскохозяйственных машин и инвентаря. Особенно быстро сеть складов сельхозтехники стали расти с 90-х гг. Если в 1890 г. в 34 губерниях имелось лишь 37 таких складов, то в 1905 г. их количество увеличилось до 326. Наряду с этим уездные управы открыли при волостных правлениях 504 пункта продажи сельхозтехники. Таким образом, склады и пункты сельхозмашиностроения действовали практически во всех уездах земского ведомства. Только в 1910 г. ими было продано сельскохозяйственных машин и инвентаря на 15 млн руб.

Среди добрых дел земской агрономической службы нельзя не отметить создание машинно-прокатных пунктов. Именно ее специалисты стали создавать при сельскохозяйственных складах пункты проката техники и инвентаря для использования в крестьянских хозяйствах. В 1910 г. подобного рода пункты функционировали в 109 из 360 земских уездов. В ряде губерний органы самоуправления особенно активно использовали эту форму обслуживания земледельцев. Например, в Херсонской губернии Елисаветградская земская управа открыла 30, а Херсонская управа — 20 прокатных станций. Органами самоуправления также впервые

¹ См.: Брунст В. Э. Земская агрономия // Юбилейный земский сборник. СПб., 1914. С. 327, 331.

была создана служба зоотехнической помощи крестьянским хозяйствам. В начале 1900-х гг. зоотехнические пункты работали в 250 уездах.

Земские агрономы, зоотехники и другие специалисты считали своим профессиональным и нравственным долгом пропаганду сельскохозяйственных знаний среди крестьянства. Их силами в 1910 г. обеспечивалась работа 30 сельскохозяйственных школ и курсов. В том же году земские органы издали более 150 наименований брошюр по различным вопросам земледелия и животноводства, огородничества и т. д. Широкое распространение в это время получили сельскохозяйственные чтения. Особенно большое внимание им уделяли губернские и уездные управы Воронежской, Вятской, Калужской, Московской, Орловской, Петербургской, Тамбовской и других губерний. В частности, в 1910 г. на сельскохозяйственных чтениях присутствовало в Петербургской губернии 38 тыс., в Саратовской — 37 тыс., в Екатеринбургской губернии — 32 тыс. слушателей. Одним из направлений деятельности органов самоуправления являлось кадровое обеспечение деревенской экономики. Проявляя заботу о подготовке кадров для села, земские управы открыли более 50 сельскохозяйственных школ.

Усилиями земских самоуправленческих органов создавалась сеть ветеринарных учреждений. В конце XIX — начале XX в. ветеринарная служба в земских губерниях объединяла 150 ветлечебниц и около 1000 участков. В них было нанято 975 ветеринарных врачей и более 1600 фельдшеров, в то время как в 1870 г. на службе земств находилось всего 22 ветеринарных врача. Если в 60-е гг. органы самоуправления вообще не выделяли каких-либо ассигнований на агрономическую и ветеринарную помощь крестьянским хозяйствам, то в 1912 г. их финансовые вложения в эти службы составили более 20 млн рублей.

Среди социальных мероприятий земских управ нельзя не отметить их работу по организации и развитию сельского кредита. В 70-е гг. ими было создано 422 ссудо-сберегательных товарищества с участием земского капитала. Они

открыли около 100 касс мелкого кредита для оказания помощи крестьянским хозяйствам. Эти кассы в начале 1900-х гг. располагали средствами на общую сумму около 40 млн руб.

В практике социальной деятельности земских органов значительное место занимало поощрение различных форм кооперативного движения. Развитие сельскохозяйственной кооперации связано с именами таких либеральных деятелей, как Н. П. Гибнер, С. Д. Маев, А. В. Чайнов. Для формирования и роста потребительской кооперации многое сделали В. Н. Зельгейм, Д. С. Коробов, А. В. Меркулов. Благодаря поддержке земств с 90-х гг. XIX в. начался устойчивый подъем кооперативного движения. В 1901 г. сеть кооперативных объединений охватывала 1625 кооперативных обществ, в том числе 837 кредитных, 600 потребительских, 137 сельскохозяйственных и др.

Российская кооперация была в основном деревенской. Из общего количества кооперативов 88% действовали на селе и обслуживали крестьянское население. К 1914 г. кооперация в России набрала силу, создала общероссийские или региональные специализированные союзы и центры. В конце 1916 г. кооперация представляла собой разветвленную систему, объединявшую 63 тыс. кооперативов всех видов и 24 млн членов. В нее входили 35 тыс. товариществ потребительской кооперации (11,5 млн членов), 16261 кредитных объединений (10,5 млн членов), 5500 обществ сельскохозяйственной кооперации (1,6 млн), 4100 молочных, кустарных и других артелей (495 тыс. членов).

Вместе с семьями кооперация на селе обслуживала около 100 млн человек, т. е. свыше 80% сельского населения. Земские органы самоуправления содействовали созданию кооперативов и их оформлению в союзы, оказывали помощь в проведении съездов представителей кооперативных объединений, выступали за расширение самостоятельности товариществ и обществ кооперации.

Социальная деятельность земских управ включала их меры по исследованию уровня жизнеобеспечения сельско-

го населения, состояния и развития крестьянского хозяйства. Эта работа выполнялась специально созданными структурами. Такими подразделениями стали земско-статистические бюро. Первоначально они сосредоточили внимание на обследовании сельских обществ. Но с 1880 г. основным объектом анализа бюро являлся крестьянский двор. Статистики учреждений самоуправления собрали громадный материал о демографическом состоянии деревни, экономическом положении крестьянского хозяйства. Их исследования охватили почти всю территорию Европейской России. Из 359 уездов земских губерний к 1913 г. они завершили сбор статистических данных в 305 уездах. Служащие земств составили подворные переписи 4,5 млн крестьянских дворов и почти 40 млн десятин наделной земли, причем их описания отличались полнотой и глубиной обследования, тщательностью обработки исходных данных. Результаты статистического анализа крестьянской экономики, осуществленного земскими бюро, оказали влияние на содержание программных документов либерального движения по аграрному вопросу.

В социальном обслуживании населения самоуправленческие органы придавали большое значение организации юридической помощи населению. Рассматривая юридическую службу как важный инструмент государственного управления, официальная администрация препятствовала созданию этого института в системе земского самоуправления. Однако потребность населения русской "глубинки" в юридической помощи была настолько велика, что губернские и уездные земские управы сочли необходимым пойти навстречу нуждавшимся и практиковать различные формы юридического обслуживания населения. Наибольшее распространение в этой области социальной работы получили юридические консультации. Особенно значительную сеть юридических консультаций создали Московская, Тамбовская, Полтавская и другие земские и уездные управы. Например, юридическая консультация Лохвицкой уездной управы Полтавской губернии рассмотрела в 1910 г. 1100 раз-

личного рода дел, в 1911 г. — 1800, в 1912 г. — 2200 дел, податели которых нуждались в квалифицированной помощи специалистов в области права.

Значительная работа проводилась органами земского и городского самоуправления в области социального обеспечения и социальной поддержки целого ряда категорий населения. Эта работа включала в себя строительство и содержание богаделен, устройство сиротских приютов, открытие яслей для грудных детей, создание училищ для слепых, организацию школьных интернатов, учреждение "домов трудолюбия", опеку над домами призрения для душевнобольных, выделение пособий малообеспеченным семьям, развитие сети столовых для бедных, финансирование питания в земских больницах и др.

По данным известного исследователя истории общественного призрения в России Е. Д. Максимова, ко времени введения земского самоуправления действовало 107 богаделен, 21 сиротский дом, 33 дома для душевнобольных и ряд других заведений социального обслуживания нуждающихся, причем в земских губерниях находилась примерно половина общего количества этих учреждений. По мере укрепления земских органов и расширения их деятельности по жизнеобеспечению местного населения они уделял* все большее внимание делу социального призрения. С 1871 по 1890 г. земства израсходовали на здравоохранение 130 млн руб. и на общественное призрение — 40 млн руб. Если учесть, что эти две области земского "попечения" находились в органическом единстве ^между собой, то за 20 лет на их организацию и развитие было затрачено в общей сложности 170 млн руб., причем расходы на здравоохранение увеличились в 4,9, а на социальное призрение — в 5,5 раза. В 1890 г. самоуправленческие органы выделили на социальную поддержку почти 3 млн руб., или около 10% всего земского бюджета на так называемые необязательные расходы.

Сравнительный анализ социального обеспечения в 60-е и 90-е гг. убедительно свидетельствует, что за 30 лет дея-

тельности губернские и уездные управы добились заметного улучшения дел в области общественного призрения, которое в сельской местности к концу дореформенного периода делало лишь первые шаги.

В начале 60-х гг. в среднем на одну губернию приходилось 9 больниц. К 90-м гг. в земских губерниях их количество возросло в три раза и достигло 26 в каждой губернии. За это время произошло пятикратное увеличение численности богаделен и инвалидных домов. Вместо двух богаделен на губернию в 60-х гг. теперь количество этих благотворительных заведений составляло 10 на одну губернию. Если в начале 60-х гг. один сиротский и воспитательный дом приходился почти на 1,5 губернии, то в 90-е гг. каждая земская губерния имела по два таких заведения. Неземские губернии, где социальное обеспечение находилось в ведении государственных приказов общественного призрения, по количеству призреваемых остались на уровне 60-х гг. или даже сократили количество некоторых видов благотворительных заведений. Состояние закрытого социального призрения в виде сети заведений и количества призреваемых в 90-е гг. наглядно показывают следующие сравнительные данные по земским и неземским губерниям.

Виды губерний	Всего заведений для призрения взрослых, в т.ч. земских, городских, приказных, сословных и частных	Всего заведений для призрения детей, в т.ч. земских, городских, приказных, сословных и частных
	всего в них призреваемых	всего в них призреваемых
1) 28 земских губерниях	710/996236	318/321656
И 16 неземских губерниях	782/58071	35/2451
11 приходится на 1 земскую губернию	25,3/35686	11,3/11452
Приходится на 1 неземскую губернию	52,1/3871	2,33/163,3

Результатом социальной деятельности земств стало значительное расширение сети учреждений общественного призрения. К началу 90-х гг. они содержали более 300 богаделен, т. е. почти в пять раз больше, чем в 60-е гг. В Московской губернии функционировало 14 богаделен, в Воронежской — 4, Пермской — 3, Рязанской — 3, Казанской — 3 и т. д., при этом количество мест в них колебалось от 25 до 320. В тот же период общая сеть сиротских и воспитательных домов и других учреждений призрения детей составляла 318, в том числе земских — 42, городских и сословных — 100, и частных — 176. Их опекой было охвачено более 5 тыс. жителей.

Достигнутые органами самоуправления заметные результаты в формировании системы социального призрения позволили Е. Д. Максимова сделать обоснованное заключение о том, что при острой нужде в финансовых средствах земством "сделано больше того, что можно было ожидать".] Повысив в населении интерес к общественным делам и живым примером подтвердив важность участия в них общественных сил, земское самоуправление тем самым вызвало население к самодеятельности и к инициативе в делах, по привычке считающихся в неземских губерниях "предметом ведения" приказов и других казенных учреждений.

Справедливость этих заключений Е. Д. Максимова подтверждается сравнительными данными состояния социального призрения в губерниях с земским самоуправлением и в губерниях, управлявшихся официальными административно-бюрократическими государственными органами. Материалы по 28 губерниям свидетельствовали, что в 1891 г. в них действовало 134 земских, 348 городских и сословных и 228 частных богаделен, приютов, столовых, обществ помощи и других учреждений социальной поддержки престарелых, инвалидов, безработных и других нуждающихся лиц. Общее количество различного рода институтов общественного призрения в земских губерниях составляло 1090 заведений. "Попечением" этих учреждений было охвачено в це-

лом почти 1 млн 100 тыс. человек, в число которых входили как находившиеся на полном содержании в богадельнях, приютах, инвалидных домах и других учреждениях общественного призрения, так и получавшие какую-либо социальную помощь. В то же самое время в 16 неземских губерниях подобного рода опекой пользовались лишь 60 тыс. человек, или в 17 раз меньше. Такое положение объясняется тем, что сеть "попечительских" учреждений земств, городских и сословных обществ в земских губерниях несла на себе основную тяжесть работы по оказанию социальной поддержки нуждающейся части населения, располагала более широким арсеналом социальных услуг "адресного" характера. Не случайно, если одно земское заведение ухватывало различными формами социальной помощи в среднем 980 человек, то аналогичное учреждение в неземских губерниях лишь 74 нуждающихся.

Практически та же картина представлялась при сравнении деятельности городских и сословных обществ социальной помощи в земских и неземских губерниях. В то время как в первых действовало в среднем 18 заведений в каждой губернии с 11 призреваемыми, в неземских губерниях городские и сословные общества содержали в среднем 7 учреждений в одной губернии, где опекались только 190 нуждавшихся лиц.

Подобными показателями характеризовалось положение в области призрения и воспитания детей. В губерниях с самоуправлением сеть детского социального призрения объединяла 42 земских, 100 городских и сословных и 176 частных (всего 318) заведений, а в неземских губерниях, соответственно, 15,5 и 15 (всего 35) детских заведений.

В 318 учреждениях земских губерний, в том числе сиротских и воспитательных домах, детских яслях, дешевых или Г'сплатных столовых, ремесленно-исправительных приютах и др. Опекалось свыше 320 тыс. детей (в ряде случаев вместе со взрослыми). Что касается 16 губерний, управлявшихся только государственной администрацией, то в их

заведениях общественного призрения получало помощь всего около 2,5 тыс. детей.

В активе социальной деятельности земств и городских дум находится и их участие в благотворительных акциях, связанных с материальной поддержкой жителей голодающих губерний. Во второй половине XIX в., когда многие российские губернии оказались в тяжелом положении из-за неурожая 1873, 1880, 1881, 1891 гг., — большее место в работе земских и городских органов самоуправления занимала организация продовольственной помощи населению этих губерний. Земства живо откликались на бедствия крестьян, вызванные неурожайными годами. Они оказывали помощь пострадавшему населению прежде всего посредством выделения ссуд сельским крестьянским обществам. В течение 1870—1891 гг. размер этих ссуд составил в среднем 42 тыс. рублей в каждой губернии. За тот же период государственная финансовая помощь в 11 неземских губерниях немногим превысила 3 тыс. рублей. Таким образом, каждая выборная губернская управа оказала нуждающимся сельским обществам большую материальную помощь, чем бюрократическая администрация всех вместе взятых неземских губерний.

В связи с неурожаем 1905 г. на съезде представителей губернских земских собраний, состоявшемся в августе того же года, было принято решение о проведении кампании по оказанию продовольственной помощи населению пострадавших губерний. Для ее организации съезд избрал общероссийскую земскую управу, на местах созданы губернские и уездные комитеты помощи голодающим. В течение 1905—1906 гг. в 15 губерниях, пострадавших от неурожая, органы самоуправления открыли 3624 бесплатных столовых. На территории 7 губерний в это же время было организовано 220 детских яслей с лечебным питанием. В общей сложности на создание лечебно-питательных пунктов и оказание продовольственной помощи голодающим семьям было израсходовано более 3 млн руб.

В своей записке в Государственную думу (1906 г.) министерство внутренних дел дало высокую оценку благотворительной деятельности земских органов в связи с неурожаем. По его заключению, заведование продовольственным делом вообще было наиболее свойственно земским учреждениям, как по связи этого дела с хозяйственной деятельностью означенных учреждений, так и по личному их составу, вышедшему из местного населения.

Было бы необъективным представлять социальную деятельность органов самоуправления только в позитивном ключе, без проблем и трудностей. Земские деятели обоснованно отмечали крупные нерешенные задачи даже в тех социально-культурных областях, где были достигнуты заметные успехи. По заключению, например, З. Г. Френкеля, для "более или менее удовлетворительной" организации лечебного и санитарного обслуживания населения 40 земских губерний необходимо было увеличить сеть врачебных участков с 3,3 тыс. в 1912 г. до 4—5 тыс., что требовало 250 млн руб. дополнительных ассигнований, в то время как годовой общероссийский бюджет земств по расходам на все отрасли хозяйства, культуры и социального "попечения" составлял в том же году 220 млн руб.

По справедливой оценке современников, земства выделяли на нужды социального призрения относительно небольшие и недостаточные суммы. В 1912 г. их расходы по статье "содержание богаделен и помощь бедным" выразились в сумме 3,6 млн руб., или менее 2% всех земских расходов по России за год.

Главным образом это было связано со скудным бюджетом самоуправленческих органов, недостаточной финансовой помощью со стороны государства, а также со все новыми и новыми мерами правительства по ограничению правового статуса институтов самоуправления в направлении уменьшения их самостоятельности. Тем не менее при всех недостатках социальная деятельность земских управ заслуживает положительной оценки. Благодаря их усили-

ям был сделан заметный шаг вперед в организации на местах дела народного образования, здравоохранения, социального обслуживания населения.

Предоставление выборным общественным органам известного реального самоуправления, относительная авто- номность этих учреждений в отношениях с государственной администрацией, право подбора и обучения кадров для местных отраслей хозяйства и быта — стали важными факторами их жизнеспособности и большого творческого потенциала. Система земских и городских самоуправленческих органов практически во многом восполняла недоработки государственной администрации в социальной сфере. Учреждения местного самоуправления взяли на себя обеспечение тех областей жизнедеятельности, которые оказались непо- . сильны для административно-бюрократических структур власти.

Само возникновение и деятельность общественных управленческих органов явились наглядным свидетельством того, что всеобъемлющая и жесткая государственная централизация далеко не всемогуща и не всегда приносит необходимый эффект. Хозяйственная и социально-культурная работа земских собраний, их исполнительных учреждений убедительно показала, что государство не в состоянии обеспечить полнокровную жизнь общественного организма без системы самоуправления народа, в том числе и в социальной сфере.

Один из важных исторических уроков, вытекающих из практики создания и функционирования земских управ, состоит в настоятельной необходимости включения в механизм осуществления народовластия и организации социального обслуживания населения и их представительных институтов в лице выборных муниципальных самоуправленческих органов, способных воспринять, продолжить и творчески развить прогрессивные традиции земских учреждений самоуправления в России в области самообеспечения граждан. Представлялось бы целесообразным учитывать эти

уроки в процессе практической реализации Федерального закона "Об общих принципах организации частного самоуправления в Российской Федерации".

Вопросы для самоконтроля

1. Какое значение имела земская реформа в развитии социального призрения в России?
2. "Положение о губернских и уездных земских учреждениях" 1864 г. о функциях органов самоуправления в социальной сфере.
3. Основные направления и результаты социальной деятельности земских губернских и уездных органов. ^{^*}

Литература

1. Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2 Т. XXXIX. СПб., 1864.
2. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М., 1990.
3. Веселовский Б. Б. История земства. СПб., 1909; Т. 3. СПб., 1911.
4. Львов Г. Е. Полтер Т. И. Наше земство и 50 лет его работы. М., 1917.
5. Маслов С. Л. Земство и его экономическая деятельность за 50 лет существования. М., 1914.
6. Максимов Е. Д. Очерк земской деятельности в области общественного призрения. СПб., 1895.
7. Юбилейный земский сборник. СПб., 1914.

Глава 7. Городское самоуправление конца XIX — начала XX в. и его социальная деятельность

§1. Образование городских дум и активизация социальной работы

В историческом опыте социальной работы в России значительный интерес представляет деятельность органов городского самоуправления на тяжелой в российских условиях ниве общественного призрения. За почти пятидесятилетний период своего существования городские думы и управы подняли и во-многом освоили до того практически нетронутый пласт городской жизни в виде многоликой социальной сферы, на которую в годы крепостного строя у I государственной бюрократической администрации никогда не хватало необходимого внимания.

По существу городские органы самоуправления, опирающиеся на самодеятельность широких слоев населения, открыли в городе новую отрасль социального управления, задачи которой были не в состоянии решить официальные власти. Своей целенаправленной и разносторонней деятельностью городские самоуправленческие органы добились за | метных положительных результатов в области социального обслуживания горожан, в том числе в организации благоустройства и быта, народного образования, здравоохранения, культуры. Практика социальной работы городских дум и управ весьма богата и поучительна. При критическом осмыслении и творческом подходе ее изучение будет полезным для всех, кто связан с современной системой со-

циального обеспечения и занимается проблемами социальной защиты нуждающихся в ней граждан.

Городские органы самоуправления возникли на волне широкого общественного движения второй половины XIX в., направленного на либерализацию государственного строя; ликвидацию всеохватывающей опеки властной администрации над всеми сторонами политической, экономической и культурной жизни, привлечение новых - социальных сил к участию в управлении делами государства и общества. С другой стороны, развитие рыночных отношений с их принципами хозяйствования, кризисное состояние социальной сферы городов в последние годы существования крепостнического уклада — все это, наконец, привело монархическое правительство к заключению о том, что жесткое централизованное управление не всегда дает желаемые результаты, и его следует несколько модернизировать путем передачи части функций государства местной общественности, предоставления городским обществам известной самостоятельности в организации хозяйства и быта.

Все эти обстоятельства вынудили правительство заняться проведением городской реформы. В июле 1862 г. последовал указ Государя о выработке нового городского Положения для всех городов России. К обсуждению проектов реформы городского самоуправления привлекалась общественность городов. В этих целях на местах было создано свыше 500 комиссий. Подготовка реформы заняла более 10 лет. После утверждения Александром II 18 июля 1870 г. "Городовое положение" приобрело силу закона.

В соответствии с новым законом в 509 городах России были созданы выборные бессловесные органы городского самоуправления — городские думы. Они избирались на четыре года. По "Городовому положению", количество членов думы зависело от численности избирателей. В состав думы могло быть избрано в столицах до 160 членов, в губернских городах со стотысячным населением — 80, в дру-

гих губернских и областных городах — 60. В остальных городах число членов думы колебалось от 20 до 40 человек.

На пленарном заседании дума избирала свой исполнительный орган — городскую управу, работавшую на постоянной основе. В нее входили городской голова и два или | более членов. Городской голова одновременно являлся председателем думы и управы. Новые органы городского самоуправления избирались на основе принципа имущественного ценза. Правом избирать и быть избранными в городскую думу пользовались владельцы торгово-промышленных предприятий, банков или недвижимого имущества, стоимость которых в денежном выражении оценивалась в сто-] лицах — не менее 3 тыс. руб., в губернских городах с населением в 100 тыс. человек — 1500 руб., в прочих губернских, областных и крупных уездных городах — 1 тыс. руб., в; остальных городах — не менее 300 рублей.

В зависимости от размера налога, платившегося в городскую казну, избиратели разделялись на три избиратель-] ных собрания. Участниками первого собрания являлись! крупные налогоплательщики, уплачивавшие треть общей суммы городских налогов. Во второе собрание входили сред-| ние плательщики налогов, на которых также приходилась одна треть налоговых сборов. Третье собрание состояло из мелких налогоплательщиков, вносящих остальную часть городских налоговых поступлений. Каждое собрание из-] бирало равное количество членов городской думы — по 50 гласных. Тем самым автоматически две трети состава] городской думы приходилось на представителей крупных и средних налогоплательщиков. А поскольку тогда в городах! России значительная часть населения — рабочие, мелкие! служащие, работники умственного труда, прислуга — неГ платили налогов, то они лишались избирательного права. Поэтому городское самоуправление являлось по существу органом торгово-промышленных и финансовых кругов. Ввиду имущественного ценза избирательным правом пользовалось ограниченное число жителей. В большинстве городов

право избирать и быть избранными в городскую думу имело менее 10% населения. В частности, в Москве таким правом обладало в 1871 г. лишь 3,4% ее населения.

В соответствии с "Городовым положением" 1870 г. в компетенцию городских дум входили продовольственное обеспечение граждан, развитие системы народного образования и культурных учреждений, забота о здравоохранении жителей. На городские думы была возложена обязанность налаживания местной промышленности и торговли, организации кредитно-банковского дела и биржевых учреждений, создания страховых обществ. Они должны были заниматься городским хозяйством, в том числе освещением, водоснабжением, транспортом, дорожным строительством, благотворительными и лечебными заведениями и т. д.

Рассматривая статус городских дум, важно отметить, что они не были подчинены местной администрации. Губернаторам было предоставлено право только наблюдать за законностью постановлений городских дум. По Положению 1870 г. городские думы были поставлены в прямое подчинение Сенату. Поэтому формально городские органы самоуправления были самостоятельными. Что касается фактической стороны дела, то в "Городовом положении" имелось немало пунктов, которые существенно ограничивали думский статус.

Для успешного осуществления своих функций городские думы получили право ограниченного обложения иму-| ществ компаний и частных лиц. По закону недвижимые имущества облагались налогом не выше 1% стоимости. В таком лее размере подлежали налогообложению патенты и ряд других документов торгово-промышленных предприятий. Таким образом, городские думы были наделены определенными источниками финансирования их хозяйственной и социально-культурной деятельности. Конечно, эти источники были весьма ограниченными, но они позволяли городскому самоуправлению иметь минимальную финансовую базу, по-| родством которой и с помощью общественных и частных

благотворителей постепенно развертывать городское хозяйство, охватывая своим попечением все новые и новые сферы.

В многогранной социальной деятельности городских дум видное место занимали меры по развитию народного образования. Пользуясь правом распространения грамотности, городские думы для управления образовательной работой создавали специальные комиссии, комитеты или отделы по просвещению. На заседаниях дум избирались попечители и попечительницы школ, училищ, воспитательных учреждений, которые открывались по инициативе городского самоуправления.

С годами под опекой городского самоуправления складывалась все более широкая и разнообразная сеть учебных и воспитательных заведений, которая включала в себя дошкольные учреждения, дневные, воскресные, вечерние школы, различного рода профессиональные курсы и др. В 1898 г. на содержании городских обществ России находилось 983 учебно-воспитательных заведения только закрытого типа, в которых училось около 100 тыс. детей. Расходы на учебные заведения составляли значительную часть бюджета. Так, в 1887 г. бюджет городского самоуправления в Москве сложился в сумме 4700 тыс. руб., из которых более 20% было израсходовано на народное образование.

Главное внимание самоуправленческих органов было сосредоточено на развитии начального образования. Уже в 80-е гг. в городских, уездных и других начальных училищах обучалось 830 тыс. человек. В 1914 г. в России насчитывалось 106 тыс. общеобразовательных школ всех видов с численностью учащихся 9656 тыс. человек, из которых свыше 90% составляли учащиеся начальных школ. При этом более 40 тыс. школ принадлежало общественной образовательной системе, содержавшейся за счет городских и земских органов самоуправления, благотворительных обществ и частных пожертвователей, что позволяет представить достаточно полно реальный вклад общественности в дело

народного образования. В ряде городов выборные думы и управы даже пытались сделать начальное образование всеобщим. В частности, 15 мая 1901 г. московская городская дума записала в своем постановлении, что начальное обучение должно стать доступным "для каждого ребенка школьного возраста". Безусловно, до решения задачи всеобщего начального обучения было еще очень далеко, но усилия городских и земских общественных органов по распространению грамотности вместе с государственными ведомствами принесли заметные результаты, выразившиеся в увеличении количества грамотных за 1861—1897 гг. в четыре раза и повышении их удельного веса в составе населения страны почти до 30%.

Городские самоуправления приняли участие в оживлении воскресной формы школьного общеобразовательного обучения, развитие которой было прервано в 60-е гг. по требованию III Отделения Собственной Е.И.В. канцелярии. Общественные комиссии и советы по образованию при городских управах принимали меры по финансированию воскресных школ, их обеспечению учительскими кадрами. Вместе с земскими органами институты городского самоуправления сумели придать воскресному школьному образованию "второе дыхание". За 10—15 лет организаторской и учебно-методической работы с 1890 по 1905 г. они открыли около 800 воскресных школ, пропустивших через свои классы многие тысячи представителей низов и сыгравших особенно большую роль в распространении грамотности среди рабочих и крестьян.

Городская и земская общественность сделала многое для развития средней школы, которую правящие круги в 80-е гг., годы "контрреформ", пытались превратить в образовательные учреждения для верхних социальных слоев. 18 июня 1887 г. был издан печально известный правительственный циркуляр "о кухаркиных детях", предписывавший не принимать в гимназии "детей кучеров, лакеев, по-иаров, прачек, мелких лавочников и т. п. людей, детей коих,

за исключением разве одаренных необыкновенными способностями, вовсе не следует выводить из среды, к коей они принадлежат".

Однако, учитывая огромное стремление широких слоев населения к знаниям и пользуясь правом учреждения учебных заведений, городские и земские управы с помощью прогрессивно настроенных промышленников и других деловых людей открывали всеобщие средние реальные училища. В 90-е гг. органы городского и земского самоуправления вместе с общественными и частными благотворителями несли большую часть расходов по содержанию средних школ (почти 60%). Следует отметить, что учебные заведения типа реальных училищ функционировали в это время главным образом благодаря постоянной поддержке городской и земской либеральной общественности.

Усилиями либеральных кругов, особенно таких их представителей, как Л. Н. Толстой, Ф. М. Достоевский, И. С. Тургенев, при непосредственном участии органов самоуправления в 60—70-е гг. в Петербурге и Москве, а затем и в других городах активно открывались женские средние общеобразовательные училища. Они входили в сеть заведений "Ведомства учреждений императрицы Марии". Активное общественное движение в пользу женского образования привело к созданию на рубеже 60—70 гг. высших женских курсов. В 1878 г. в Петербурге начали действовать первые высшие женские курсы. По имени первого их директора, профессора русской истории К. Н. Бестужева-Рюмина, их стали называть Бестужевскими. Позднее такие курсы были открыты в Москве и ряде других городов. Прерванная правительственным распоряжением 1886 г. работа по развитию женского высшего образования была возобновлена во второй половине 90-х гг. под давлением либерально-демократической интеллигенции и деловых кругов. Постоянные комиссии и комитеты по народному просвещению Петербургской и Московской городских дум активно выступали за открытие Женского медицинского института в Петербурге (1897 г.) и Высших женских курсов в Москве (1900 г.).

Городские органы самоуправления содействовали распространению различных форм внешкольного образования, поддерживали деятельность просветительских организаций. При прямой поддержке Московской городской думы широкую просветительскую работу развернули Московский комитет грамотности, общество распространения полезных книг в Москве, а также Политехнический, Промышленный, Исторический музеи.

Комиссии по просвещению при Петербургской и Московской городских думах в 80—90-е гг. участвовали в развертывании книгоиздательского дела, в том числе в организации издательств либерального направления Ф. Ф. Павленкова, Н. П. Полякова, К. Т. Солдатенкова, А. С. Суворина, И. Д. Сытина. Большой заслугой, в частности, Ф. Ф. Павленкова, явилось издание двух популярных серий "Жизнь замечательных людей" (180 книг) и "Научно-популярной библиотеки для народа" (40 книг), ставших известными широким читательским массам. Значительным спросом читателей из низов пользовались книги "Дешевой библиотеки", выпускавшиеся типографиями А. С. Суворина.

Городские и земские органы самоуправления вместе с благотворительными обществами и меценатами были создателями таких культурных очагов, как библиотеки открытого типа. В 1914 г. в городах и городских поселках действовало 3 тыс. массовых библиотек с книжным фондом 5 млн экземпляров. Наряду с этим при общеобразовательных школах и детских домах было создано 59 тыс. библиотек, в которых имелось 22 млн книг и журналов. Предметом попечения городских дум являлось развитие сети клубных учреждений. На начало 1914 г. России функционировало 237 клубных учреждений (народных домов), в том числе в городах — 145 народных домов.

В большой группе обязанностей городских органов общественного управления в хозяйственной и социальной областях правительственное "Городовое положение" предусматривало "участие в мероприятиях по охране народного

здравия, развитие средств врачебной помощи городскому населению, изыскание способов к улучшению местных условий в санитарном отношении..., устройство лечебных зданий" и др.

На основе этого закона медицинская помощь населению стала одним из важнейших направлений социальной деятельности городских дум и управ. Органы городского общественного управления активно и последовательно вели работу по строительству новых больниц и совершенствованию старых лечебных заведений. Благодаря их усилиям расширялась сеть амбулаторий и приемных пунктов медицинской помощи, учреждений родовспоможения. В 1898 г. из 3 млн бюджета благотворительных заведений почти 50% направлялось на содержание 10 больниц, находившихся в ведении городского общественного управления.

Не располагая достаточными средствами для финансирования потребностей здравоохранения, городские думы и управы активно сотрудничали с благотворительными обществами и частными пожертвователями в целях увеличения сети медицинских учреждений. В 1894 г. на частные пожертвования, собранные по инициативе городского головы Н. А. Алексеева, в Москве была открыта Алексеевская психиатрическая больница. Под строительство клинического городка Московской городской думой был выделен принадлежавший ей участок земельной площади. На средства благотворителей при участии городской управы были построены Алексеевская, Бахрушинская, Солдатенковская* больницы, Владимирская и Морозовская детские больницы. Новым явлением в медицинском обслуживании населения стали специализированные санатории и лечебницы туберкулезных больных, для страдающих кожными и венерическими заболеваниями, для грудных детей и др.

С деятельностью городских и земских органов самоуправления связан такой значительный шаг вперед в организации здравоохранения, как введение медицинского страхования, которое позволяло обеспечивать лечебной помо-

щью малообеспеченные и неимущие слои населения. Общественная городская и земская медицина ввела в практику патронаж больных, который предусматривал предоставление медицинского обслуживания за счет городского бюджета. Петербургская городская дума, например, содержала 15 врачей, занимавшихся только патронажем. Ввиду недостатка стационарных больничных мест московская земская губернская управа и Московская городская управа поддержали инициативу городских и земских врачей по организации "посемейного призрения больных".

Оно состояло в том, что лечебницы размещали больных в семьи горожан или селян с платой хозяевам за уход из средств органов самоуправления. Такого типа патронаж организовали Алексеевская и Преображенская больницы. Специальный патронаж для хронических соматических больных и душевнобольных находился под опекой московского городского общественного управления, которое платило принявшим больных семьям по 7—10 рублей в месяц. В 1913 г. подобного рода патронажем было охвачено 461 соматических больных и 729 душевнобольных. В целом благодаря городским органам самоуправления уровень муниципальной медицины значительно поднялся, хотя в этой социальной области оставалось много нерешенных задач.

§ 2. Органы городского самоуправления и формы социальной помощи нуждающимся

Целенаправленную и интенсивную работу по развертыванию сети образовательных заведений, налаживанию медицинского обслуживания местного населения, формированию системы социальной помощи нуждающимся городские думы и управы вели в тесном взаимодействии с земскими самоуправленческими органами, благотворительными обществами, государственными ведомствами. Их деятельность способствовала расширению сети благотворительных

заведений различного профиля. В конце 90-х гг. на средства благотворительных обществ, частных лиц, городских общественных управлений и земств в губернских и областных городах содержалось 5270, а в уездных городах и других поселениях 9584 (богадельни, детские приюты, больницы, училища) благотворительных заведений.

Инициаторами многих интересных и перспективных начинаний в области общественного призрения являлись органы городского самоуправления Москвы. Московская либеральная общественность, привлеченная к участию в работе на трудном поприще социального призрения, внесла заметный вклад в оформление первоначально разрозненных, эпизодических и потому малопродуктивных благотворительных действий в определенную целостную систему обеспечения материально нуждавшихся жителей города. В поисках повышения эффективности этого направления социальной работы в 90-е гг. активисты общественного призрения под эгидой Московской городской думы разработали проект организации постоянной помощи беднейшим слоям населения Москвы. В 1887 г. этот проект рассматривался и получил одобрение на заседании Московской городской думы.

В процессе подготовки проекта Московская городская дума сочла целесообразным использовать опыт Эльберфельдской системы призрения бедных, давшей положительные результаты в ходе ее применения в г. Эльберфельде (Рейнская провинция Германии). Данная система общественного призрения бедных строилась на следующих основах: 1) главная задача по отношению к лицам, не утратившим трудоспособность, состояла в предоставлении им всех возможностей продолжать трудовую жизнь; 2) для оказания необходимой и рациональной помощи обязательно тщательное изучение на месте условий жизни бедных людей; 3) после оказания помощи важно постоянное наблюдение за этими лицами как с целью предотвращения злоупотребления оказанной помощью, так и в интересах более глубокого ознакомления с жизненным положением нуждавшихся.

Выполнение подобного рода задач потребовало соответствующей организации. В результате посредством целого ряда длительных экспериментов в масштабах города был создан институт социальной помощи неимущим или малоимущим. С 1853 г. заведование делом призрения находилось в руках специального органа — "Городского управления призрения бедных", председателем которого являлся Городской голова или член Городской управы. "Городское управление призрения бедных" изучало положение неимущих слоев, определяло меры помощи бедным, ежегодно составляло сметы доходов и расходов с утверждением на заседании Городской думы, контролировало расходы и всю деятельность участковых подразделений, регулярно представляло Городской думе отчет о своей работе.

Основной организационной единицей в системе городского призрения бедных стали окружные попечительства. Город был разделен на 26 округов, а каждый округ — на 14 участков. Округа возглавлялись окружным председателем попечительства. Во главе участков стояли попечители. Председатели окружных попечеств и участковые попечители избирались на заседании Городской думы на три года. Дважды в месяц председатели окружных попечеств проводили собрания попечителей округа. Попечительские участки формировались с таким расчетом, чтобы на каждого попечителя приходилось не более 4 подопечных. Попечители посещали своих клиентов не менее 2 раз в месяц, на каждого нуждающегося составлялся опросный лист или справочный листок. По их данным в "Городском управлении призрения бедных" велась регистрация неимущих и составлялся банк информации. На основании учетных показателей окружные попечительские собрания назначали неимущим и неспособным к труду временное денежное пособие сроком на две недели. По истечении срока вопрос о пособии вновь ставился на обсуждение окружного собрания попечителей.

Опираясь на Эльберфельдский опыт, Московская городская дума решила выделить дело социальной помощи бедным в особый участок управления. При этом после шестилетней подготовительной работы, включавшей исследование особенностей жилых районов по удельному весу бедных слоев, создание минимальной финансовой базы, привлечение общественников к попечительской работе среди городских низов, комплектование необходимых кадровых служб, формирование управленческих структур и др. — Московская городская дума разработала собственную, учитывающую столичные особенности, систему социальной помощи неимущим.

В 1894 г. в думе было утверждено "Временное положение о городских участковых попечительствах о бедных". Согласно этому нормативному документу для руководства новой отраслью была создана Комиссия общественного благотворения при Московском городском общественном управлении. Относительно задач и функций Комиссии в Положении указывалось, что она организуется "для оказания помощи неимущему населению Москвы для борьбы с нищенством, для установления наилучших способов благотворения в Москве и для объединения его, а также для заведования благотворительными учреждениями".

В количественном отношении Комиссия состояла из 30 членов и 30 кандидатов, избравшихся из граждан с учетом их личного интереса к делу социальной помощи бедным.

Ведущим структурным подразделением в городской системе общественного призрения неимущих был определен попечительский участок. "Для оказания помощи неимущему населению, — указывалось в § 1 Положения, — Московское городское управление организует по всему городу в числе, соответствующем необходимости, сеть городских участковых попечительств". По своему статусу участковые попечительства, с одной стороны, являлись органами городского управления и в то же время — органами местных

обществ и как общественные учреждения через своего председателя вступали в деловые отношения со всеми учреждениями и ведомствами города. Руководящим органом участкового попечительства являлся Совет, избираемый общим собранием членов попечительства. Членами попечительства считались граждане обоего пола, вносившие ежегодный членский взнос не менее 3 рублей. Общие собрания избирали председателя Совета, 3 члена Совета и казначея. Они же путем выборов утверждали заведующих благотворительными заведениями.

Для объединения усилий в деле помощи неимущим и решения более крупных задач социальной помощи при необходимости Московское городское управление допускало создание окружных попечительств, в которые входило несколько участковых попечительств. Высшим органом управления в окружном попечительстве было собрание, которое избирало Совет. Средства участковых попечительств складывались из ассигнований Городской думы, благотворительных обществ, окружного попечительства, членских взносов, пожертвований и других источников.

В разработке системы организации помощи неимущим существенную помощь московской городской думе оказали видные общественные деятели Л. Н. Толстой, С. А. Муромцев, А. Н. Маклаков, А. И. Чупров, К. В. Рукавишников и др.

Принимая практические меры по реализации намеченного проекта, в декабре 1894 г. Городская дума с помощью своих исполнительных структур осуществила распределение территории Москвы между 24 участковыми попечительствами. С этого времени начали действовать Арбатское, Басманное, Лефортовское, Пресненское, Пречистенское, Сретенское, Тверское и другие участковые попечительства.

В довольно сжатые сроки было проведено организационное оформление участковых попечительств, созваны учредительные собрания, избраны члены советов. В эти же годы проявилась тенденция к росту численности членов со-

ветов. За первое десятилетие деятельности участковых попечительств состав членов советов расширился с 247 в 1895 г. до 408 в 1904 г. В этом последнем году каждый участковый совет состоял в среднем из 14 членов. При советах достаточно быстро сложился штат сотрудников, который подразделялся на специалистов юридического и медицинского профиля, а с другой — на лиц, непосредственно занимавшихся социальной работой по месту жительства неимущих людей. По данным 1902 г., в участковых попечительствах работало около 1500 сотрудников.

Комиссия общественного благоутворения при Городской думе следила за тем, чтобы участковые попечительства и их руководящие органы работали регулярно и интенсивно. Заседания участковых советов проводились в среднем 2—3 раза в месяц. В частности, в 1905 г. в общей сложности было проведено 899 заседаний советов участковых попечительств, или на каждый совет приходилось 31 заседание в год. Для объединения работы попечительств большую роль играли городские собрания их представителей. Собрания проходили под председательством Городского головы Москвы и состояли из председателей Советов участковых попечительств и их заместителей. С 1894 по 1904 г. Городская дума провела 38 таких собраний, т. е. в среднем по 8 собраний ежегодно. На собраниях рассматривались отчеты участковых попечительств, распределялись ассигнования на социальную помощь из городского бюджета, обсуждались проекты совместных мероприятий в социальной области.

Для решения поставленных перед ними социальных задач участковым попечительствам необходимо было создать минимальную финансовую базу. Своими собственными силами попечительства формировали бюджет главным образом за счет членских взносов и частных пожертвований. За 1894—1904 гг. из этих источников они получили 1 580 270 руб., или почти половину общей суммы доходов за тот же период (3 276 385 руб.). Наряду с этим в бюджет участковых попечи-

тельств поступали проценты с городских капиталов и с некоторых благотворительных капиталов и обществ, сборы с благотворительных концертов и спектаклей, а также тарелочные сборы в церквях Москвы. Что касается Городской думы, то ее участие в формировании бюджета участковых попечительств увеличилось с 30% в 1894 г. до 50% в 1904 г.

Каким образом Комиссия общественного благоутворения при Городской думе и Советы участковых попечительств строили работу по оказанию помощи неимущим слоям города? Первоначально участковые советы подготовили опросные листы. Эти листы содержали пункты, которые после их заполнения давали сведения о фамилии, возрасте, сословии, профессии, образовании, семейном положении, имущественном состоянии, состоянии здоровья, источниках существования и адресах нуждавшихся. В конце листа задавался вопрос о том, в чем заключается просьба нуждавшегося к участковому попечительству. Пользуясь этими опросными листами, сотрудники участковых попечительств в 1895—1896 гг. обследовали положение многих сотен одиноких и семейных нуждавшихся, взяли их на учет. На основе справочных данных участковые попечительства начали оказывать помощь бедным. Позднее процедура социальной поддержки изменилась. Для получения помощи от попечительства просители обращались в канцелярию попечительства или к его сотрудникам. После поступления заявления с просьбой о помощи Совет поручал сотруднику обследовать материальное положение просителя. На основании обследования сотрудник делал письменное заключение относительно степени нуждаемости заявителя. На основании этих документов Совет принимал положительное или отрицательное решение.

По мере накопления опыта работа по оказанию социальной помощи неимущим упорядочивалась. В 1902 г. в Москве первоначально 24 стали действовать 29 участковых попечительств. По количеству жителей попечительства делились на три группы. 6 участковых попечительств имели

на своей территории по 25 тыс. жителей, 16 — от 25 до 50 тыс. и 6 попечительств — свыше 50 тыс. жителей в каждом. Соответственно расширился персонал участковых попечительств. Их функции выполняли более 400 выборных членов Советов, 332 специалистов-медиков и юристов и 1204 сотрудников, занимавшихся сбором взносов и пожертвований, проводивших обследование просителей, выдававших пособия, работавших в различных благотворительных заведениях попечительств.

В первые годы деятельности участковых попечительств основная часть их благотворительных расходов шла на открытое призрение, на непосредственную помощь нуждавшимся. В 1895 г. на такую помощь было израсходовано 75% бюджета участковых попечительств. Однако по мере того, как попечительства все более широко стали развертывать отрасль закрытого призрения с ее богадельнями, лечебницами, приютами, училищами и т. д., соотношение расходов стало изменяться не в пользу открытых форм призрения. В 1903 г. расходы на непосредственную помощь просителям уменьшилась до 37%, а в 1904 г. — до 36% общей суммы расходов. Среди форм открытой социальной помощи доминировали денежные пособия и выдача натурой, т. е. продуктами, одеждой и обувью, топливом и др. При этом количество денежных пособий многократно превосходило число натуральных выдач. В 1899 г. участковые попечительства выдали 26 904 денежных пособия (79%) и 8421 выдач натурой (21%). Через пять лет, в 1904 г., это соотношение практически не изменилось, поскольку количество денежных пособий достигло с 30 190 (80%), а натурой — 7672 (20%). Таким образом, за первое десятилетие социальной работы участковые попечительства охватывали различными формами непосредственной помощи ежегодно в среднем 11—14 тыс. человек.

С накоплением опыта и укреплением базы закрытого призрения менялась адресность социальной помощи. На первых порах поддержку получали главным образом одинокие

просители. Удельный вес выданных им пособий превышал 50% всех получивших помощь. С развитием сети богаделен и других благотворительных заведений закрытого типа Советы попечительств старались устроить одиноких просителей — большей частью дряхлых и больных людей престарелого возраста — в богадельни, инвалидные дома и пр. Поэтому постепенно процент одиноких просителей в их общем количестве стал уменьшаться и составлял в 1900 г. — 40%, в 1901— 36%, в 1902 — 35%, в 1903 — 33%, в 1904 г. — 33%. И, наоборот, все эти годы возрастал удельный вес пособий, выдававшихся семейным просителям. Так, в 1902 г. из 13 300 человек, пользовавшихся помощью, 60% приходилось на семейных. Среди 14 тыс. просителей, получивших различные виды пособий в 1913 г., семейные клиенты попечительств составляли 69%. Сравнительно с одинокими семейные просители получали пособия большего размера. Как следует из отчета городских попечительств Москвы за 1902 г., 3680 таким лицам были выданы денежные пособия в сумме до 10 руб., 1320 — от 10 до 30 руб., 835 — от 30 до 100 руб. и 66 — свыше 100 руб.

По характеру пособий подавляющее большинство нуждавшихся получали единовременные пособия в течение одного месяца. Следующую группу составляли лица, пользовавшиеся пособиями два месяца. Число неимущих, которым участковые попечительства выдавали пособия на протяжении целого года, не превышало 10%.

К организации закрытого общественного призрения и открытию собственных благотворительных заведений участковые попечительства Москвы приступили уже в первый год своей деятельности. Особое внимание при этом обращалось на наиболее обездоленную часть нуждавшихся — дряхлых, больных, бездомных лиц престарелого возраста, бесприютных и беспомощных детей. Благодаря активной работе участковых Советов уже к концу 1894 г. было открыто 23 богадельни на 580 мест, через 10 лет под опекой участковых попечительств действовало 37 богаделен, в которых

призревало 1428 человек. Такие участковые попечитель-ства, как Рогожское, Пресненское и Мещанское, содержа-ли богадельни на 100—140 мест. В 10 попечительствах были учреждены богадельни, где находили приют 60—100 чело- | век. Расходы на содержание богаделен за 1894—1904 г. уве-] дичились с 12 тыс. почти до 100 тыс. руб.

Значительное место в социальной работе участковых попечительств занимало призрение детей. В начале своей | деятельности, в 1895 г. Советы попечительств учредили | 11 детских приютов, в которых разместили 233 воспитан-] ника. За десятилетие усилиями участковых попечительств количество детских приютов возросло в четыре раза и со-стало в 1904 г. 40 подобного рода заведений, где содер- | жалось 1332 детей при росте расходов на них с 4 тыс. до 102 тыс. руб. Кроме того, в 1904 г. функционировало еще 6 смешанных приютов для престарелых и детей, в которых | находилось 144 детей и 854 взрослых. А к 1914 г. под эгидой участковых попечительств работали уже более 50 детских | приютов, дававших питание и кров свыше 2 тыс. детей.

В попечительской деятельности участковых Советов известное распространение получила такая форма социальной помощи как трудоустройство граждан с ограниченной трудоспособностью, обремененных семьей женщин или не имеющих специальности подростков. Уже в 1902 г. Совет, Пречистенского участкового попечительства открыл Посредническую контору по трудоустройству. За год эта контора получила 817 запросов от работодателей и 716 заявлений от желающих получить работу. С помощью Посреднической конторы было устроено на работу 250 человек. Наряду с этим участковые попечительства создавали при различных предприятиях пункты по раздаче надомной работы. Так, в 1913 г. 8 швейных мастерских обеспечивали надомной работой несколько сот женщин. Кроме того, попечительства содержали 7 учебных швейных мастерских, 1 сапожную и 1 столярную мастерские, в которых желающие обучались ремеслу. 130

С учетом опыта Московской городской думы и ее участковых попечительств правительство приняло меры по упорядочению социального обслуживания людей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации. В 1898 г. министерство внутренних дел разработало примерный Устав общественного призрения, которым создавал почву для улучшения социальной работы органов земского и • городского самоуправления, общественных и частных благотворительных заведений.

Обязанность призрения лиц, требующих попечения в лечебных, воспитательных, исправительных заведениях, домах престарелых или инвалидов, возлагалась на земские и городские самоуправленческие институты. При них" создавались комиссии общественного призрения для управления этой областью деятельности. В городах основным структурным звеном становились участковые попечительства во главе с советом. Общее руководство и координация работы участковых попечительств и других благотворительных организаций возлагались на губернские собрания и городские думы. Одобрение правительством системы оказания социальной помощи бедным в Москве содействовало тому, что в 1900-е гг. участковые попечительства функционировали почти в 60 городах России.

В Петербурге городские попечительства о бедных стали оформляться на основании постановления Городской думы от 21 ноября 1906 г. Их социальная работа строилась в соответствии с Положением, утвержденным министерством внутренних дел в июле 1907 г. По решению Городской думы эту отрасль социального призрения возглавила Городская комиссия по благотворительности. В 1907—1908 гг. в Петербурге прошли организационные собрания, учредившие городские попечительства во главе с советами. Всего начали работу 20 городских попечительств о бедных. Для удобства социального обслуживания бедных слоев попечительские районы были разделены на участки.

4-е городское попечительство, например, создало в своем районе 24 участка, которые были закреплены за членами Совета и сотрудниками. В течение 1908—1912 гг. Совет попечительства сумел поставить отрасль социальной помощи бедным на прочную финансовую, организационную и кадровую основу. Все нуждавшиеся в районе были обследованы и взяты на учет. Они были всесторонне изучены по степени бедности, семейному положению, возрасту, профессии, трудоспособности, причинам тяжелого материального положения и пр.

На основании этих данных попечительство использовало формы главным образом открытого призрения. В 1913 г. оно оказало помощь 1324 лицам, в том числе постоянными и единовременными денежными пособиями, покупкой одежды и обуви, оплатой содержания детей в яслях, бесплатной выдачей молока кормящим матерям и др. За счет попечительства учились в гимназии Императорского человеколюбивого общества 6 его стипендиатов, в Коломенской женской гимназии — 16, в Ивановском девичьем училище — 6, а всего в различных учебных заведениях попечительство оплачивало учебу более 50 учащихся из семей своего района или детей-сирот. В 1912 г. попечительством с помощью Городской комиссии по благотворительности была открыта дешевая столовая, в которой часть посетителей пользовалась обедами бесплатно по талонам Совета попечительства. За 1913 г. столовая обслужила 87 229 человек, из них 13 217 посетителей получали бесплатные обеды.

Опыт столичных городских дум активно использовался в губернских и других городах. В течение 1906—1907 гг. в Киеве было организовано 11 городских попечительств о бедных. Попечительства возглавлялись Советами, члены которых утверждались Городской думой. Ежемесячно под председательством Городского головы проводились собрания участковых попечителей для решения текущих вопросов и координации социальной работы. За 1906 г. в городских попечительствах получили ту или иную социальную

помощь 22 754 человека, в том числе 6580 было назначено постоянное денежное пособие, остальным оказана социальная поддержка в виде единовременного денежного пособия, или прикрепления к столовой, или выдачи продуктов, приобретения одежды, обеспечения углем или дровами и пр.

Институты городского общественного управления функционировали в самых различных социально-политических и социально-экономических условиях и поэтому располагали разносторонним опытом. Ведь им приходилось работать в периоды хозяйственного подъема и хозяйственного кризиса, в ситуациях социального мира и социальных конфликтов, в мирное и военное время. Начавшаяся в июле 1914 г. Первая мировая война и участие в ней России коренным образом изменили обстановку, в которой действовали участковые попечительства о бедных. Многогранная деятельность городских попечительств в условиях чрезвычайного положения, сложившегося в стране в годы войны, опыт их собственной перестройки и перестройки всей их социальной работы в соответствии с требованиями военного времени, — служат неопровержимым свидетельством огромного творческого потенциала общественного самоуправления и в связи с этим представляют живой интерес.

Яркой иллюстрацией сделанного выше заключения является социальная работа городских попечительств Петербурга в 1914—1916 гг. Задачи военного времени потребовали от попечительств прежде всего их структурной перестройки. В первые же месяцы войны Советы городских попечительств были многократно расширены по своему членскому составу. Увеличение обязанностей попечительств потребовало создания при Советах специализированных органов, в том числе исполнительных комиссий, следственных комиссий, комиссии по трудовой помощи, продовольственных комиссий, комиссий по выдаче пособий, комиссии по призрению детей, комиссий по оказанию помощи беженцам и т. д.

С самого начала войны обязанностью 20 городских попечительств Петербурга стало социальное обслуживание семей, главы которых или кто-то из членов их семьи были мобилизованы в армию. Общее количество семей, нуждавшихся в помощи и находившихся на учете в попечительствах, быстро увеличивалось. Уже в августе 1914 г. число таких семей составляло 36 тыс., в июле 1915 г. — 68 тыс., а в ноябре 1915 г. — почти 84 тыс. Чтобы охватить такую массу семей, Советы попечительств в сжатые сроки произвели разбивку своих территорий на районы, а районы, в свою очередь, были разделены на участки. Опекун над районами осуществляли группы обследователей во главе с председателем, а на территориях участков работали участковые попечители.

Все это потребовало значительного увеличения попечительского актива. Во-первых, в связи с ростом масштабов работы многочисленные комиссии Советов попечительств в численном отношении достигали нескольких десятков человек. Во-вторых, только обследователей к 1915 г. во всех попечительствах работало свыше 600 человек. Если до июля 1914 г. общее количество активистов социальной работы немногим превышало 400 человек, то уже в октябре 1914 г. в структурах петербургских городских попечительствах занимались социальным обслуживанием на общественных началах около 2500 активистов.

Поскольку помощь семьям военнослужащих выдвинулась в годы войны на первый план, в сентябре 1914 г. Городская дума создала специальный «Совет по призрению семей лиц, призванных на войну». Этот Совет координировал социальную работу городских попечительств среди нуждавшихся семей.

Какие формы социальной помощи нуждавшимся использовались городскими попечительствами в годы войны? Прежде всего на Советы попечительства всей тяжестью легла задача обследования материального положения семей лиц, призванных в армию. По правительственному решению се-]

мы, отдавшие на войну единственного трудоспособного кормильца, имели право на государственное пособие в сумме 6 руб. 90 коп. В зависимости от количества членов семьи последние могли получать 2, 2, 5, 3 и более пособий или пайков на указанную выше сумму. Городские попечительства проделали просто гигантскую работу по составлению списков семей, имеющих право на государственное пособие или паек. Несмотря на то, что на одного обследователя приходилось по 40—80 семей, эта тяжелая задача своевременно решалась в течение всего первого года войны. В сентябре 1915 г. из общего количества семей, стоявших на учете в попечительствах, право пользования государственным пособием или пайком получили в разных городских попечительствах от 42 до 69% семей.

Военная мобилизация мужей оставила без кормильцев массу одиноких женщин-домохозяек и многодетных матерей. И поскольку государственное пособие по своему размеру было слишком далеко от прожиточного минимума, Советы городских попечительств оказывали денежную помощь таким семьям в зависимости от количества членов в сумме от 8 до 15 руб. ежемесячно дополнительно к государственному пособию. С августа 1914 по сентябрь 1915 гг. во всех 20 городских попечительствах Петербурга финансовая помощь оказывалась 29 тыс. семей.

Городские попечительства принимали участие в социальных мероприятиях, направленных на облегчение продовольственного положения семей военнослужащих. Продовольственная помощь нуждавшимся занимала большое место в деятельности попечительств. Своими активными действиями они расширили сеть дешевых и бесплатных столовых к осени 1915 г. с 18 до 33. Если в начале 1914 г. попечительские столовые отпускали по 2300 обедов в день, то в сентябре 1915 г. выдача увеличилась до 20 тыс. обедов в день. За первый год войны столовые попечительств выдали свыше 4,5 млн обедов, в том числе 4 млн 100 тыс. обедов бесплатно. Наряду с этим при Советах попечительств было

открыто 8 продовольственных магазинов для продажи продуктов по льготным ценам. Для семей с детьми работали при столовых 16 пунктов выдачи молока, и за первый военный год таким семьям было выдано 922 тыс. бутылок

молока.

В условиях войны заметно поднялось значение такой отрасли попечительской деятельности, как трудоустройство нуждавшихся. В этих целях почти при всех 20 Советах городских попечительств были организованы специальные Бюро или Комиссии по трудовой помощи. Они активно занимались созданием рабочих мест для членов семей военнослужащих. Если в довоенное время петербургские городские попечительства считали достаточным иметь 3 мастерские, то за первые двенадцать месяцев войны ими было открыто 35 мастерских, в том числе 23 швейных, 4 вязальных, 5 сапожных, 3 прачечные. В этих мастерских получили работу около 20 тыс. нуждавшихся в ней членов семей военнослужащих. Для оказания помощи в трудоустройстве при большинстве Советов городских попечительств были организованы бюро труда или Посреднические бюро. С декабря 1914 г. до сентября 1915 г. они помогли найти работу 15,5 тыс. нуждавшихся. За тот же период с помощью Бюро труда организовали курсы подготовки санитарок и трудоустроили в госпитали Петербурга почти 900 женщин из семей военнослужащих.

Война резко обострила проблему призрения детей-сирот, усилила необходимость помощи детям матерей-солдаток. Социальная помощь детям стала широким полем деятельности городских попечительств. В течение 1906—1913 гг. социальная работа попечительств в этой области была весьма скромной. За это время они учредили 6 детских приютов на 100 мест. Условия военного времени привели к заметным изменениям в работе с детьми. К 1 августа 1915 г. городские попечительства Петербурга открыли 42 детских приюта, в том числе 22 для постоянно живущих детей, 10 для дневного посещения и 10 приютов-яслей.

Во всех приютах пользовались тем или иным попечением около 5 тыс. детей. Для ухода за детьми и ослабления детской беспризорности в 1914—1915 гг. начали работу 12 детских садов, детских клубов, "школьных очагов". Летом 1915 г. усилиями городских попечительств было создано 16 детских лагерей детского отдыха и 7 детских площадок, которые приняли за лет несколько смен отдыхающих и охватили более 10 тыс. детей. В целом под эгидой городских попечительств в 1915 г. действовало 106 различного рода детских учреждений. В попечительских детских приютах, садах, яслях, начальных училищах, ремесленных классах и др. в той или иной форме призревало свыше 20 тыс. детей из нуждавшихся семей военнослужащих.

В целом городские попечительства проявили способность к успешной социальной работе в экстремальных условиях войны, многократно расширили свою деятельность по призрению нуждавшихся по сравнению с довоенным периодом. В конце 1915 г. общее количество благотворительных заведений, находившихся в ведении попечительств, достигло 300, причем эта сеть включала 63 продовольственных заведения, 75 организаций трудовой помощи, 106 детских учреждений, 34 общежития для семей военнослужащих и пр.

Таким образом, рассмотренный выше опыт показывает, что ослабление административно-бюрократического регламентирования, переход дела призрения в руки городских органов самоуправления имели своим результатом заметное повышение роли общественности в организации социальной работы, значительное расширение масштабов и возникновение новых форм призрения, существенное возрастание сети благотворительных учреждений и заведений и в итоге — общее увеличение количества призываемых.

Безусловно, нельзя идеализировать социальную работу городских дум и управ. Меры самоуправленческих органов в этой области носили ограниченный характер. В 1900 г. практически 50% российских городов не имели организо-

ванной системы общественного призрения. Тем не менее имеющиеся в деятельности городского общественного самоуправления недостатки не могут служить основанием для недооценки их работы в социальной сфере. Опыт организации социальной помощи нуждавшимся силами органов городского самоуправления содержит немало рационального и при творческом подходе может быть полезным в разработке современной социальной политики Российского государства.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы были права и обязанности городских органов самоуправления?
2. Какие формы социальной поддержки нуждающихся использовали городские думы?
3. В чем состоят позитивные и негативные стороны опыта социальной работы городских самоуправленческих органов на рубеже XIX—XX вв. ?

Литература

1. Городовое положение// Свод законов Российской Империи. Т. 2. Кн. 1. М., 1910.
2. Городские попечительства о бедных в Москве. Очерк первого десятилетия их деятельности., М., 1908.
3. Городские участковые попечительства о бедных в Киеве в 1906 году// Трудовая помощь. 1908. № 2.
4. *Гуревич Л. Я.* Обзор деятельности городских попечительств о бедных за первый год войны. 1914—1915. Пг., 1915.
5. Отчет 4-го Городского попечительства о бедных в Санкт-Петербурге за 1912 год. СПб., 1913.
6. Сборник сведений о благотворительности в России. СПб., 1898.

Глава 8. Церковно-монастырская благотворительность в условиях абсолютистского государства XVIII — начала XX в.

§ 1. Милосердная деятельность церкви в годы становления системы государственного призрения ^{*}/₇

Традиция благотворительности возникла и развивалась с самого начала становления и укрепления православной церкви в Древней Руси. Ее духовной основой являлись божественные заповеди любви к ближнему, милосердия к страждущему. Евангельские каноны "не стяжите злата и сребра", "болящих исцеляйте", "прокаженных счищайте", "нищему подавайте", "ближнего любите", — все эти великие заветы воплощались служителями русской церкви в различных формах человеколюбия посредством широкой социальной помощи нуждавшимся. С другой стороны, в соответствии с христианско-религиозными и нравственными нормами русские князья рассматривали духовенство в качестве главного попечителя. Именно поэтому еще в 996 г. Уставом князя Владимира Святого социальное призрение было отдано под покровительство церкви.

Уже со времен раннего Древнерусского государства "нищие, слепые и хромые" считались "церковными людьми", социальными группами ее постоянной опеки. С возникновением первых монастырей на Руси благотворительность стала важным направлением деятельности русской православной церкви. Известно, что основанный в 1002 г.

Киево-Печерский монастырь имел богадельню, в которой призривались неимущие и больные и на которую выделялась десятая часть монастырских доходов. В дошедшем до нас словоупотреблении "О терпении и любви" игумен монастыря преподобный Феодосий (1014—1074) призывал монашескую братию быть служителями милосердия, оказывать богоугодную помощь людям; "Лепо бо бяше нам от трудов своих кормити убогия и странная, а не праздным пребывати".

Древние документы свидетельствуют, что заботу о людях, не имевших собственности и не способных по болезни или другим причинам прокормить себя, православная церковь считала своим долгом. Относящееся к XIII в. "Правило о церковных людях" содержит целый перечень благотворительных дел, которыми занимались церкви и монастыри, в том числе "... нищих кормление и чад мног, странным прилежание, сиротам и убогим промышление, вдовам пособие, девицам потребы, обидным заступление, в напастях поможенье, в пожаре и в потопе, именным искупление, в гладе прокормление, в худобе умирая покровы и гробы" и т. д.

Как в условиях Древнерусского государства, так и во время татаро-монгольского владычества церковь занимала ведущую роль в милосердной деятельности, направленной на материальную поддержку и оказание других услуг обездоленным людям. Для того чтобы нести на себе это нелегкое бремя, необходимо было располагать определенными экономическими возможностями. И действительно, русская православная церковь в исторически короткое время превратилась в довольно сильный хозяйственный организм. Источниками ее доходов являлась десятая от всех доходов населения, пожалования от князей и бояр в виде земель "с челядью", целых сел; финансовые пожертвования, завещательные дары, плата за церковные требы.

Благодаря этому монастыри на Руси уже к концу XV в. были крупными и богатыми землевладельцами. Их сеть

постоянно расширялась. В XIII в. без учета монастырей, разрушенных в результате батыева нашествия, их насчитывалось свыше 100. За период с XIV по XVI в. включительно возникли 754 монастыря. В XVII в. к ним прибавилось еще 657 монастырей. Многие из них представляли собой экономически мощные хозяйства. Например, Кирило-Белозерскому монастырю в конце XVI в. принадлежало почти 44 тыс. десятин пашни. Тогда же во владении Троицко-Сергиевой лавры находилось более 110 тыс. десятин земли. Все эти земли были заселены и обрабатывались крестьянами разных степеней зависимости. В конце XVII — начале XVIII в. из 967 монастырей в России 544 имели земельные вотчины и крестьян. В целом церковь и монастыри сосредоточивали в своих руках около 2 млн десятин пахотной земли. Им принадлежало 17% всех частновладельческих земель страны. По удельному весу пахотных земельных владений духовенство находилось на втором месте после правящего дворянского сословия. Церковно-монастырские хозяйства в 1700 г. имели 150 тыс. дворов крепостных крестьян, или 16% всех крепостных крестьян России. Располагая таким экономическим могуществом, церковь до петровских реформ имела возможность занимать ведущие позиции в деле социального призрения неимущих, больных и других нуждавшихся.

С утверждением абсолютной монархии в России в развитии благотворительной деятельности православной церкви начался новый этап. Указом Петра I от 30 декабря 1701 г. правительство приступило к проведению реформы управления церковью, которая была направлена на ее полное подчинение государству. Известно, что годы правления Петра I ознаменованы шагом вперед в реализации идеи социального призрения как отрасли государственного управления. Как сторонник создания государственной системы социального призрения, он последовательно принимал меры по повышению роли государства в этой сфере общественной жизни, стремился поставить под его контроль учреждения всех видов благотворительности.

По отношению к церкви одним из первых мероприятий на этом пути стало восстановление Указом 1701 г. Монастырского приказа по управлению всеми церковными и монастырскими имуществами. Однако на сей раз он имел другие задачи, а именно должен был по точной и подробной описи принять от церковных властей их земли, промыслы, села, здания и наличные капиталы с тем, чтобы в дальнейшем всем этим хозяйством управляли органы государства.

По этому указу монастырским монахам устанавливалось денежное и хлебное содержание по определенной норме. Все доходы монастырей предписывалось концентрировать в Монастырском приказе. Они расходовались на выдачу монахам положенных им денег и продуктов, а остаток предполагалось использовать на обеспечение убогих и престарелых в богадельнях и на пособия монастырям, не имевшим вотчин и получавшим субсидии от государства.

Указами 1721—1724 гг. был окончательно установлен порядок государственного управления церковью. Вместо Патриарха во главе церкви ставился "Святейший Правительствующий Синод" или Духовная коллегия. Важно отметить, что в петровское время руководство сферой социального призрения был поручено, в конечном счете, центральной и местной государственной администрации, Сена-ту, Синоду, Камер-Конторе, губернаторам и воеводам.

Принимая меры по созданию государственной системы социального призрения, Петр I превратил часть монастырей в богадельни, и они стали составным звеном сети "закрытых" благотворительных заведений. Другие монастыри были обязаны принимать по распоряжению Сената и Синода на содержание определенное количество больных, престарелых и других нуждавшихся. Одновременно правительство стремилось широко использовать имевшиеся при монастырях богадельни для устройства людей, "милосердия достойных". Петровский указ от 8 июня 1701 г. предписывал размещать в церковных богадельнях "нищих, больных и престарелых". Наряду с этим экономически состоятельным

монастырям позднее было повелено "построить странноприимные дома или лазареты" и собирать в них "престарелых здравия весьма лишенных" и "кормить себя не могущих".

В связи с длительной Северной войной (1700—1721 гг.) монастыри особенно активно использовались для призрения отставных раненых и больных офицеров и солдат. Уволенные в отставку, такие военнослужащие определялись для прокормления в монастыри, которые должны были выдавать им за счет монастырских доходов установленное денежное и хлебное жалованье. Своим именным указом от 31 января 1724 г. Петр I повелел "солдат отставных, которые трудиться не могут... распisać по монастырям, по доходам".

Петровское правительство обращалось к помощи церкви, когда нуждалось в средствах на содержание госпиталей. Так, по указу Сената от 5 июля 1714 г. в церквях был вдвое увеличен венечный сбор, что объяснялось необходимостью улучшить финансирование лазаретов, лечение и питание раненных воинов.

В условиях государственно-бюрократического управления церковью многие давние благотворительные традиции регламентировались, добровольные милосердные деяния превращались в обязанность. В частности, 29 июля 1723 г. Синод своим официальным распоряжением включил в число обязанностей церковных приходов материальное содержание бедных прихожан. Церковным старостам предписывалось собирать благотворительные пожертвования верующих, продавать восковые свечи и использовать эти средства для призрения неимущих членов прихода.

В послепетровский период еще в течение 40 лет церковь участвовала в социальном призрении в соответствии с законами великого реформатора. Монастыри продолжали служить приютом для увечных, больных и престарелых военнослужащих. Эта повинность была подтверждена указами Анны Иоанновны и Елизаветы Петровны.

Направляя отставных военных в монастыри, Военная коллегия, Коллегия экономики, заведовавшая монастырским имуществом, а также Синод по возможности учитывали их экономическое положение. Например, в Троице-Сергиевой лавре, в вотчине которой было 104 тыс. душ крестьян, в 1752 г. содержалось 800 бывших военнослужащих, а Курский Знаменский монастырь, имевший во владении 3 тыс. душ крестьян, призревало 12 отставников. Однако монастыри продолжали засыпать правительство жалобами на свою экономическую несостоятельность и даже отсылали направленных к ним воинов обратно. Правительство Елизаветы Петровны пыталось путем "строгого повеления" заставить монастыри выполнять повинность призрения "служилых людей". В указе от 18 января 1757 г. Елизавета потребовала "отсылаемых от военной коллегии и от команд к ' монастырям отставных офицеров и прочих чинов в те монастыри принимать, и жалованием, и призрением, и покоем содержать по заслуге их в надлежащем порядке и удовлетворении, ... не чиня ни малейшего в содержании их оскорбления, под опасением ее Императорского Величества тяжкого гнева и штрафа". В конце 50-х гг. XVIII в. в монастырях призревало 1358 отставных офицеров и солдат, на содержание которых расходовалось 112,5 тыс. руб. и 29,6 тыс. пудов хлеба в год. Вскоре после воцарения Екатерины II правительство осуществило секуляризацию церковных земель, т. е. передачу монастырских и церковных имений в государственное управление. Они были переданы в ведение Коллегии экономии. Подобная мера значительно ослабила экономическую силу монастырей. Учитывая эти и другие обстоятельства, Екатерина II с 1764 г. прекратила использование монастырей как государственных заведений социального призрения. В то же время екатерининское правительство продолжило линию Петра I на преимущественное развитие государственного призрения. Во второй половине XVIII в. еще более усилился контроль за церковной благотворительно-

тью. Апогей бюрократизации государственной жизни в царствование Николая I, гипертрофированный централизм управления, подавление всяких ростков общественной самостоятельности — все это не могло не сопровождаться все большим падением роли монастырей и церковей в области благотворительности. Практически до 60-х гг. XIX в. церквно-монастырская отрасль призрения находилась в состоянии кризиса.

§ 2. Активизация церковной благотворительности во второй половине XIX — начале XX вв.

В начале второй половины XIX в. вопрос о реорганизации дела социальной помощи нуждавшимся приобрел исключительную остроту. Предшествовавший опыт организации централизованного государственного призрения продемонстрировал свою ограниченность. Поэтому либеральные слои общества выступали против бюрократической опеки социально-карикативной деятельности, считали необходимым дополнить работу официальных государственных органов в области призрения потенциалом земских и городских институтов самоуправления, созданием различного рода благотворительных обществ, повышением роли такого центра милосердия, каким являлась русская православная церковь.

Либеральные реформы 60—70-х гг., сделавшие первый шаг на пути создания в России правового государства, создали более благоприятные условия для благотворительной деятельности монастырей и церковей. И хотя реформы лишь в небольшой степени коснулись церкви и она оставалась частью государственной организации, известная либерализация общественной жизни способствовала росту социальной активности духовенства в сфере благотворительности. Во второй половине XIX в. церковь получила воз-

возможность развивать давнюю традицию призрения нуждавшихся в монастырских и церковно-приходских богадельнях, странноприимных домах, лечебницах и других заведениях. В 70—90-е гг. XIX в. в России действовало около 1000 монастырей. К этому времени они укрепили свое экономическое положение, ослабленное секуляризацией их земель екатерининским правительством. В царствование Александра I и Николая I каждый монастырь получил от государства земельный надел. Им было разрешено приобретать недвижимое имущество. В результате монастырское землевладение и их денежные капиталы вновь стали непрерывно расти. В 1890 г. 697 монастырям принадлежало 486 тыс. десятин земли. К 1905 г. земельные владения 860 монастырей только в Европейской России составляли 739 тыс. десятин. Многие монастыри получали значительные денежные доходы, например, Троице-Сергиева лавра — 1,5 млн руб. в год. Следовательно, монастыри имели определенную экономическую базу для милосердно-благотворительной деятельности.

Конечно, в условиях подчинения церкви государству монастырская благотворительность регламентировалась официальными властями. По распоряжению правительства в 70-е гг. XIX в. создание при обители благотворительных и воспитательных заведений стало обязанностью каждого вновь открываемого монастыря. В своем указе от 6 апреля 1856 г. обер-прокурор Синода граф Л. А. Толстой потребовал от учредителей монастырей обеспечить соединение "с удобствами монашеской жизни цель»благотворительную или воспитательную". На основании данного установочно-распорядительного документа в 1866—1869 гг. духовенство учредило 10 монастырей, при которых были созданы богадельни, приюты и другие благотворительные заведения.

В течение 1870—1886 гг. возникло около 40 новых монастырей с различными учреждениями социально-благотворительного назначения. К 90-м гг. XIX столетия православная церковь содержала 660 богаделен и почти 500 больниц.

По данным на 1 декабря 1907 г., из 907 мужских и женских монастырей, действовавших в то время в России, более 200 обителей вели постоянную работу по социальному призрению инвалидов, престарелых, неимущих, сирот и других обездоленных людей. Таким образом, почти четвертая часть монастырей занималась разносторонней благотворительной деятельностью, что с полным основанием следует записать в актив русской православной церкви.

История благотворительной деятельности православной церкви неразрывно связана с функционированием ее такого важного структурного звена, каким являлся церковный приход. До начала XVIII в. церковный приход соединял в себе функции административной, финансово-податной и территориальной единицы. Он обладал правом избрания священника на собрании прихожан. Как самоорганизующиеся объединения и относительно независимые в финансовом отношении организации, церковные приходы могли оказывать социальную помощь многим увечным, престарелым и сиротам, создавать богадельни и лечебницы. К XVIII в., например, в Москве действовало около 20 церковноприходских богаделен. Во всех 90 московских богадельнях, принадлежавших церкви, городу и частным благотворителям, содержались в 1719 г. около 4 тыс. нуждавшихся.

В 1745 г. в Казани действовало 6 церковно-приходских богаделен. Они призревали более 100 неимущих и престарелых людей. В 50-е гг. XVIII в. церковное ведомство решило построить сеть церковно-приходских богаделен в Санкт-Петербурге. Богадельни строились при церквях Андрея Первозванного, Матфея Апостола, Рождественской, Вознесенской и других церквях. В результате строительства в Петербурге к трем действующим церковно-приходским богадельням должны были прибавиться еще 17 богаделен на 400 мест.

В XVIII в. по мере развертывания государственной системы призрения и подчинения церкви государству церковный приход все более терял самоуправленческие права и

ставился под жесткий бюрократический контроль. В июле 1797 г. по распоряжению Сената и Синода прихожане были лишены права подбора кандидатуры и избрания священника по своему усмотрению. После решения Синода в 1808 г. об изъятии из церкви остатков сумм, предназначавшихся на общественное призрение, приходские богадельни и другие благотворительные заведения стали закрываться. Примерно к середине XIX в. деятельность прихода в основном сводилась к исполнению церковных треб и поддержанию здания храма.

"Либеральная оттепель" 60-х гг. XIX в. положила начало постепенному оживлению церковных приходов и их благотворительной деятельности. Широкою известностью отличалось церковно-приходское братство при Христово-Рождественской церкви в Санкт-Петербурге, основанной в апреле 1863 г. Его основатель о. Александр Гумелевский сумел объединить членов прихода на почве милосердия к нуждавшимся, создать начальный капитал в 6 тыс. руб. В течение года братство открыло старческий дом, два детских приюта и библиотеку.

Инициатива приходов по созданию церковных братств получала все большую поддержку общественности. В этих условиях правительство Александра II 8 мая 1864 г. приняло устав "О правилах учреждения православных братств", в которых разрешалась и в то же время регламентировалась церковная благотворительная деятельность. В соответствии с уставом церковные братства могли вести религиозно-просветительскую, церковно-устройственную, миссионерскую и благотворительную работу. Членами братства считались граждане, вносящие регулярно денежные взносы либо участвующие в его деятельности личным трудом. Братство возглавлялось Советом, избранным на общем собрании.

После выхода устава православных братств священнослужители и сторонники возрождения самоуправленческих церковных объединений благотворительной ориентации ак-

тивизировали деятельность по их созданию. За время с 1864 по 1880 г. было образовано 63 братства. В 90-е гг. XIX в. в России действовало почти 140 церковных братств.

Особенно деятельно функционировали церковные братства в западных губерниях. В 1880 г. Виленское Свято-Духово братство содержало за свой счет школу и детский приют, выделяло стипендии учащимся различных учебных заведений, выдавало денежные пособия бедным прихожанам. Ковельским Николаевским братством была открыта школа и содержалась группа его стипендиатов в учительской семинарии. При Киевском Владимирском братстве работало начальное училище, в котором обучалось 40 детей малоимущих родителей, при Каменецком Иоанно-Предтеченском братстве — ремесленная школа на 30 учащихся и женский приют на 15 воспитанниц. Церковно-приходские братства Полтавской епархии содержали школы и читальни, оказывали помощь неимущим прихожанам деньгами и хлебом, выдачей беспроцентных или низкопроцентных ссуд, участием в ремонте жилых домов и др.

На балансе Санкт-Петербургского епархиального православного братства во имя Святой Богородицы в 1893—1894 учебном году находилось 188 церковно-приходских школ, в том числе в столице — 30, в Гдовском уезде — 43, Лужском — 34, Ямбургском — 21, Царскосельском — 17 и т. д. При этом 23 церковно-приходских школы являлись школами-приютами. Средства на содержание школ Совет братства получал за счет членских взносов, частных пожертвований, специальных сборов с церкви, финансовой помощи приходских попечительств, городских и сельских обществ. Всего в церковно-приходских школах Петербургского братства училось 7480 детей. Одновременно братство развернуло сеть школ грамоты. Она объединяла 133 школы с 2700 учащимися.

Возрождение церковно-приходской благотворительности во многом связано с "Положением о приходских попечительствах при православных церквях", утвержденном

2 августа 1864 г. Оно находилось в русле либеральной оттепели" 60-х гг. и способствовало медленному возрождению приходской социально-карикативной деятельности. Вскоре после выхода в свет этого закона церковные попечительства были учреждены в 7502 приходах, или в пятой части общего количества церквей России. К 1901 г. количество церковно-приходских попечительств увеличилась в 2,5 раза и составило свыше 19 тыс., в том числе в Подольской губернии — 1264, Тамбовской — 975, Черниговской — 915, Рязанской — 865, Самарской — 818, Тульской — 807, Новгородской — 651, Вологодской — 592. В 1915 г. из общего количества 40 590 приходов России церковно-приходские попечительства и их советы были созданы при 36 626 приходах, т. е. 90% первичных структурных звеньев церквей имели собственные попечительства, занимавшиеся не только поддержанием церковных зданий, но и значительно» благотворительной деятельностью.

Милосердно-попечительская работа приходских Советов характеризовалась многообразием форм и охватывала различные группы нуждавшихся. Так, в Петербурге в конце 90-х гг. действовало 30 жизнеспособных церковно-приходских попечительств с совокупным капиталом свыше 1 млн руб., образованным главным образом за счет членских взносов, сборов с церквей, благотворительных пожертвований. Советы попечительств уделяли большое внимание "закрытому" призрению инвалидов, престарелых, неизлечимо больных. При 27 приходских попечительствах 30 были открыты богадельни, в которых нашли кров и заботу свыше 800 нуждавшихся. Советы 19 церковно-приходских попечительств учредили детские приюты с интернатами, где содержались 650 детей-сирот. Десять приходских попечительств организовали при каждом из них дневные приюты и школы, которые посещали около 500 детей.

Все петербургские церковно-приходские попечительства использовали такую форму социальной помощи, как денежное пособие. В 1899 г. было выдано постоянных и еди-

новременных пособий на сумму 30 тыс. руб. Такие пособия получили почти 4,5 тыс. неимущих или малоимущих лиц. Целый ряд приходских попечительств практиковал выдачу бедным людям бесплатных обедов из богаделен, оказывая бесплатную медицинскую помощь, располагал бесплатными или дешевыми квартирами в общей сложности на 200 мест.

В Москве в 90-е гг. работало 42 церковноприходских попечительства. Ежегодно они расходовали на благотворительные цели в среднем 52 тыс. руб. На их содержании находилось 29 богаделен, приютов и других заведений. В них проживало постоянно около 250 человек. В целом если в 1868 г. при церковных приходах было 272 богадельни, то в 90-е гг. количество церковно-монастырских богаделен увеличилось до 730 с числом призываемых около 10 тыс. человек.

Целую отрасль попечительской деятельности церкви составило создание и развитие сети церковно-приходских школ. Уже вскоре после своего организационного оформления по закону 1864 г. многие Советы при православных церквях стали открывать церковно-приходские школы. Уже к 1880 г. в Калужской губернии работало 189 церковноприходских школ с 8658 учащимися, в Орловской — 147 с 4900 учащимися, в Смоленской — 95 с 3600 учащимися. В это же время в западных губерниях было около 3 тыс. церковно-приходских школ, в которых училось почти 70 тыс. детей. Церковно-приходские попечительства финансировали школы за счет членских взносов, пожертвований и других источников. В 1880 г. попечительские советы приходов Московской губернии выделили на содержание церковных школ 21 тыс. руб., Самарской — 13 тыс. руб., Екатеринбургской — 11 тыс. руб., Саратовской — 10 тыс. руб. Одновременно росла сеть приходских библиотек, в частности, в рассматриваемый период в Псковской губернии было открыто 26 библиотек, Черниговской — 25, Самарской — 15, Новгородской — 11 библиотек и т. д.

После выхода в свет правительственных "Правил о церковноприходских школах" (1884 г.) церковь была еще более тесно привязана к государственной системе народного просвещения в духе официальной идеологии, строившейся на принципах "православия, самодержавия и народности". Опираясь на государственное финансирование и используя собственные средства, за 10 лет церковь открыла почти 30 тыс. церковноприходских школ, увеличив их сеть по сравнению с 1884 г. более чем в шесть раз. В этот же период было введено в действие около 18 тыс. школ грамоты. Общее количество учащихся церковно-приходских школ за 1884—1885 гг. возросло со 105 до 900 тыс. человек. И хотя учебные программы разрабатывались под влиянием господствовавшего религиозного учения, церковно-приходские школы тем не менее способствовали распространению основ грамоты среди широких народных масс.

В 90-е гг. деятельность церковно-приходских попечительств еще более активизировалась. В 1900 г. только на приходские школы они собрали денежных пожертвований почти 700 тыс. руб. Общая сумма пожертвований на нужды церквей и их благотворительные заведения составила 4 млн 600 тыс. руб. К 1901 г. многие церковно-приходские попечительства экономически окрепли и были в состоянии вести широкую социально-благотворительную работу. Получая за счет членских взносов и других источников ежегодный доход в 500 тыс. рублей, петербургские церковноприходские попечительства содержали в своих богадельнях более 1000 инвалидов и престарелых, призывали в детских приютах до получения начального образования 800 детей, выдавали пособий в среднем 40 тысячам нуждавшихся ежегодно.

Православная церковь, ее монастыри и церковные приходы оставили о себе добрую память инициативной и творческой социально-благотворительной работой в тяжелейшие годы Первой мировой войны. Уже осенью 1914 г. Советы церковно-приходских попечительств начали кампанию

по оказанию помощи семьям, из которых мужчины призывного возраста были мобилизованы на войну. Приходскими попечительскими советами проводились церковные кружечные сборы, практиковались обходы имущих граждан и принимались пожертвования по подписным листам, поощрялись денежные поступления от предпринимательских объединений и заведений. В результате за первый год войны церковноприходские попечительства создали благотворительный фонд в сумме 6 млн рублей, из которых 50% было собрано среди прихожан. Из этого фонда до осени 1915 г. получили различные финансовые пособия 2 млн 200 тыс. семей военнослужащих. Наряду с денежной поддержкой приходские попечительские советы использовали такие формы помощи, как бесплатная выдача семенного зерна для посева, вспашка полей, уборка урожая, заготовка для семей военнослужащих дров на зимний период, выделение ссуд для приходящих в упадок крестьянских хозяйств. Во время осенних полевых работ 1915 г. церковноприходские попечительства открыли в помощь семьям с малолетними детьми сотни детских яслей, организовали на началах самопомощи коллективную запашку и уборку полей "солдаток", создавали приюты для призрения сирот или определяли их в ремесленные училища.

По призыву Синода монастыри и церковные приходы активно участвовали в милосердной помощи беженцам. Во всех епархиях и крупных городах были созданы комитеты _ попечения о беженцах. В 1915 г. по решению московского епархиального руководства беженцам были предоставлены помещения в Ново-Андроньевском, Новоспасском и Симониевском монастырях для 200 семей. Монастыри и приходы Москвы провели сборы пожертвований в пользу беженцев. Их результатом стала материальная поддержка пострадавшим от войны в сумме 40 тыс. рублей. Тамбовская епархия выделила для беженцев в мужских монастырях 500 мест и в женских монастырях 400 мест. 7—8 сентября 1915 г. во всех церковных приходах был организован сбор пожерт-

вованый для оказания помощи беженцам. По постановлению съезда настоятелей монастырей Курской епархии во всех монастырских гостиницах отводились места для беженцев и Комитету по призрению беженцев выделялось 3 тыс. руб.

Крупным и сложным участком социально-попечительской деятельности церкви в годы войны стало создание и содержание госпиталей для раненных воинов. Вскоре после начала войны, в августе 1914 г., Московская епархия создала специальный Комитет помощи больным и раненым военнослужащим. В первые же месяцы войны церковь открыла госпитали при Николо-Угрешском монастыре (300 мест), Знаменском (150), Сретенском (80), Ново-Спасском (60), Донском (35), Покровском, Даниловом и Никольском монастырях (100 мест). К концу 1914 г. на церковные средства в Московской православной епархии было учреждено 90 лазаретов на 1200 мест.

С учетом местных условий и материальных возможностей каждая епархия принимала деятельное участие в оказании помощи больным и раненым солдатам и офицерам. Тверское духовенство осенью 1914 г. решило открыть госпиталь на 50 мест при архиерейском доме. На его оборудование и содержание выделялось 45 тыс. рублей, отчисленных их монастырских капиталов и собранных по подписным листам в церковных приходах. Уход за больными и ранеными взяли на себя монахини Тверского женского монастыря. Наряду с этим в Тверской епархии были учреждены госпитали при Вышневолоцком, Казанском и Могилевском женских монастырях. Другие женские монастыри направили в городские и земские госпитали губернии 150 монахинь в качестве сестер милосердия и сиделок. Для размещения военного госпиталя было выделено здание при Тверской духовной семинарии на 500 мест. В Тульской епархии госпитали для больных и раненных воинов начали действовать в 1914 г. при Белевском, Иверском, Новосиньковском и

Щегловском монастырях. Духовенство и церковные приходы Курской епархии содержали госпитали при Знаменском, Воскресенском монастырях и ряде других обителей.

Война неизбежно сопровождалась многократным увеличением численности инвалидов и чрезвычайно обострила проблему их жизнеустройства и патронажа. В 1915 г. Синод выступил со специальным обращением, в котором призывал православные епархии взять на себя часть государственной заботы об увечных солдатах и офицерах и принять участие в оказании помощи выздоравливающим воинам. Синод просил епархиальное руководство изыскать возможности для открытия при монастырях инвалидных богаделен, а также приютов, в которых выздоравливающие солдаты и офицеры могли бы окончательно поправить свое здоровье. Это обращение Синода нашло живой отклик в епархиях, монастырях и церковных приходах. По полученным с мест сведениям на 1 июня 1915 г., они выразили готовность оборудовать в монастырях богадельни для увечных воинов на 2 тыс. мест, причем 1500 человек принимали на содержание за счет церковных средств.

В опыте социально-карикативной деятельности в России заметное место занимает движение сестринского милосердия, возникшего и развивающегося при активном участии православной церкви. Начало этому движению положило создание в Петербурге подвижницами христианского человеколюбия Свято-Троицкой женской общины (1844 г.) и Крестовоздвиженской женской общины (1854 г.), которые готовили сестер милосердия для оказания помощи раненым воинам в госпиталях и на поле боя. Несколько позднее возникла Никольская община сестер в Москве. Во время обороны Севастополя в период Крымской войны сестры Крестовоздвиженской и Никольской общины облегчали страдания раненых, проявили высокие образцы милосердия и самопожертвования. Уже в то время их тяжелый и благородный труд в условиях военных действий был квалифицирован как подвиг. Специальной боевой награды — нагрудно-

го позолоченного креста — были удостоены более 150 сестер милосердия. Почти 70 членов Кресто-Воздвиженской и Никольской общины награждены медалью "За оборону Севастополя".

Это пример жертвенного служения страждущим вызвал целое движение среди женщин-христианок России. В 60-е гг. и более поздние годы возникли Александровская, Покровская, Иверская, Павловская, Марфо-Мариинская община в Москве, а также общины сестер милосердия в других епархиях. Возникшая в 1865 г. Александровская община к 1900 г. создала на благотворительных началах и об-, служивала больницу, детский приют, четырехклассное училище для девочек, школу фельдшерниц и сиделок, богадельню для престарелых сестер милосердия. Покровская епархиальная община была основана в 1869 г. матерью Мит-рофанией, бывшей игуменьей Серпуховского Владычного монастыря. На средства благотворителей и епархии община, объединявшая свыше 100 сестер милосердия и 20 кандидаток, открыла лазарет, сиротский приют на 120 мест, шестилетнюю школу по программе епархиального училища, амбулаторию, аптеку для бедных, фельдшерскую школу. Наиболее крупным делом общины на ниве милосердия стало создание по решению ее Попечительского Совета совместно с Троице-Сергиевой лаврой общедоступной больницы в Москве. Построенная в 1913 г. больница имела терапевтическое и хирургическое отделения. Обслуживаемое квалифицированными врачами и сестрами милосердия, это благотворительное лечебное заведение пользовалось доброй славой. Широкую известность своей каритативной деятельностью приобрела Марфо-Мариинская епархиальная община сестер милосердия, настоятельницей которой была Великая княгиня Елизавета Федоровна. При общине-обители действовали хирургическая больница, благотворительная лечебница для приходящих неимущих больных, детский сиротский приют со школой, бесплатная столовая для бедных, воскресная школа, в которой учились грамоте

женщины округа, массовая библиотека. Благотворительная деятельность сестер Марфо-Мариинской общины относится к лучшим образцам христианского милосердия по отношению к нуждающимся и больным.

Общины сестер милосердия представляли собой своего рода женские монастыри в миру, поскольку их жизнь и трудовая деятельность, как правило, определялись близким к монастырскому Уставом. Они брали обязательство посвятить себя служению страждущим, неукоснительно следовать нормам нравственности, вести аскетический образ жизни. В течение ряда лет члены общины получали медицинскую подготовку, позволявшую профессионально выполнять работу сестры милосердия. Лк

Это женское движение получило довольно широкое распространение. К 1914 г. в России было официально зарегистрировано свыше 100 общин сестер милосердия, действовавших под эгидой православных епархий. Как свидетельствуют исторические источники, к середине 1917 г. в русской армии работой по обслуживанию раненых и больных воинов было занято 30 тыс. сестер милосердия, в том числе 20 тыс. подготовленных и воспитанных епархиальными общинами.

Итак, с утверждением абсолютной монархии и ориентацией правительства на строительство системы государственного призрения церковь в XVIII—XIX вв. утратила ведущую роль в попечительстве о неимущих, больных, престарелых и других обездоленных людей. Однако будучи подчиненной государству и действуя под жестким контролем его бюрократических органов, церковь не прекращала оставаться институтом христианского милосердия и, хотя в ограниченных рамках, продолжила социальную помощь нуждавшимся. В соответствии с условиями абсолютистского режима ее благотворительная деятельность приобрела определенные изменения, приобрела новые формы и составляет важный период истории социальной работы в России.

Устройство инвалидов и больных в монастырских богадельнях и лечебницах, милосердная поддержка нуждавшихся православными братствами и церковно-приходскими попечительствами во второй половине XIX в., учреждение сиротских приютов, ремесленных мастерских, приходских школ, бесплатных столовых, открытие при монастырях госпиталей и богаделен для увечных воинов в годы Первой мировой войны, разносторонняя социальная помощь семьям военнослужащих, образование епархиальных общин сестер милосердия, обслуживающих лазареты и больницы, — все эти и многие другие человеколюбивые акты являлись продолжением и развитием традиций церковной благотворительности.

Вместе с тем важно реально оценивать долю участия церкви в благотворительности и не допускать преувеличения ее вклада в дело социального призрения нуждавшихся. Материалы Синода показывают, что сравнительно со своими возможностями церковь выделяла весьма недоста- точные средства на благотворительную деятельность и использовала свои капиталы большей частью для развития церковно-монастырского хозяйства или накопительства. Поэтому по удельному весу расходов на больницы приюты, дешевые общежития, бесплатные столовые и прочие виды каритативной помощи православная церковь в России значительно уступала государственно-общественным человеколюбивым объединениям, городским, земским и другим благотворительным общинам.

Вопросы для самоконтроля

1. Какова милосердно-благотворительная роль церкви в период оформления государственного призрения в России?
2. Какие новые тенденции и формы возникли в церковной благотворительности во второй половине XIX — начале XX в. ?

Литература:

1. Голубинский Е. История русской церкви. Т. I. М., 1901.
2. Карташев А. В. Очерки по истории русской церкви. Т. 2. М., 1993.
3. Милосердие. М., 1996. ,
4. Никольский Н. М. История русской церкви. М., 1983.
5. Рункевич С. Приходская благотворительность в Петербурге. СПб., 1914.
6. Русское православие: вехи истории. М., 1989.
7. Сборник сведений о благотворительности в России. СПб., 1898.
8. Титлинов Б. В. Лекции по истории русской церкви. СПб., 1913.

Глава 9. Рабочее социальное законодательство в России: зарождение и эволюция

§ 1. Первые законодательные меры правительства по облегчению социального положения во 2-й половине XVII — 1-й половине XIX в.

Формирование рабочего социального законодательства неразрывно связано с историей промышленного развития России и процессом становления, роста и консолидации рабочего класса. В XVII—XVIII вв. в русской промышленности, наряду с другими видами производства, действовали не только казенные, вотчинные, купеческие и крестьянские мануфактуры с принудительным трудом, но и отдельные мануфактурные предприятия капиталистического типа, использовавшие вольнонаемных рабочих. В некоторых промышленных отраслях в первой четверти XIX в. капиталистические мануфактуры оттеснили вотчинные и прочие предприятия, основанные на крепостном труде. Их выдвижение на первый план являлось закономерным, поскольку преимущества применения труда вольнонаемных рабочих были неоспоримыми. Исторические документы, в частности, переписи 1678—1679 гг., свидетельствуют об известном использовании наемного труда в металлообрабатывающей и ряде других отраслей уже в XVII в.

В законодательстве Петра I имеется немало указов, свидетельствовавших о попытках правительства расширить сферу использования наемного труда в промышленности. При выдаче разрешений на учреждение частных мануфак-

тур выдвигалось требование "нанимать вольных людей". В указе "О построении в Усольском уезде медных заводов и о приписке к оным деревень" содержалось распоряжение, чтобы оные же заводы вольных работников принимать по указу". В 1717 г. на строительстве Петербурга Петр в значительной степени заменил принудительный труд вольнонаемным.

Однако в петровскую эпоху и в более позднее время промышленность строилась главным образом на принудительном труде. В начале 60-х гг. XVIII в. в промышленности, подведомственной государственной Мануфактур-Коллегии, значилось 38 тыс. рабочих, из них 12,5 тыс. наемных, 14 тыс. приписных и 11,5 тыс. крепостных "рабочих людей".

Разложение феодально-крепостнических отношений и постепенное усиление рыночного капиталистического уклада сопровождалось неуклонным ростом численности наемных рабочих. В обрабатывающей промышленности в 1804 г. вольнонаемные рабочие составляли 48% всех занятых на ее предприятиях, в 1825 — 54% и в 1860 — уже почти 90%.

В целом во всей русской промышленности перед отменой крепостного права (1861 г.) преобладал вольнонаемный труд. Что касается принудительного труда, то им была охвачена примерно одна треть рабочих. Крестьянская реформа и высокие темпы развития промышленности в России обусловили быстрый рост численности наемных рабочих. В 90-е гг. XIX в. на предприятиях крупной промышленности числилось 1 млн 200 тыс. рабочих, трудившихся на условиях найма.

Активное строительство предприятий горнорудной, фабрично-заводской и других отраслей промышленности уже в петровское время сделало весьма острой проблему взаимоотношений между хозяевами мануфактур и рабочими. Не останавливаясь на положении рабочих помещичьих мануфактур и приписных крестьян купеческих и других фабрик, выполнявших крепостной труд в самых тяжелых

условиях, следует отметить, что работа по найму в XVII—XVIII вв. носила все черты крепостничества. Четырнадцатичасовой и более длительный рабочий день, низкая заработная плата, привлечение к тяжелым работам женщин и детей, суровые взыскания вплоть до телесных наказаний за малейшую оплошность, закабаленные денежными расчетами, — таковы условия труда наемного рабочего. По понятным причинам рабочие протестовали против подобного невыносимого положения и стремились изменить его в лучшую сторону. Известны бурные возмущения на крупной московской текстильной мануфактуре в 1749 и 1762 гг. В 1752—1753 гг. произошли сильные волнения рабочих на полотняных заводах Гончарова в Калужской провинции. Не случайно рабочие люди принимали активное участие в крупных крестьянских восстаниях под руководством С. Разина, К. Булавина и Е. Пугачева.

Многочисленные выступления рабочих, носивших бунтарский характер, вынуждали правительство предпринимать попытки регулирования взаимоотношений между фабрикантами и рабочими на законодательной основе. Принимая крепостнические меры по обеспечению промышленности рабочей силой путем предоставления заводчикам права покупки крестьян или приписки деревень к фабрикам, а также поощряя использование вольнонаемного труда, правящие круги в то же время были заинтересованы в создании относительно постоянного состава квалифицированных рабочих на производстве и поэтому порой выступали против "излишеств" и "чрезмерностей" хозяев в эксплуатации "рабочих людей", обязывали владельцев предприятий выделять средства создания хотя бы самых элементарных условий труда и жизни для рабочих.

К числу ранних законодательных актов подобного рода относится "Регламент Мануфактур-Коллегий", утвержденный Петром I 3 декабря 1723 г. Представляет интерес, что закон требовал от Мануфактур-Коллегии, управлявшей промышленными отраслями хозяйства, "накрепко смотреть,

чтобы фабриканты порядочно содержали мастеровых и учеников и чинили им награждение по достоинству". В это же время на начальников казенных заводов и частных промышленников была возложена обязанность организации лечебной помощи рабочим и создания специальных медицинских служб. Согласно петровской резолюции от 27 января 1724 г., на Сестрорецких оружейных заводах вводилась должность лекаря, который обеспечивался необходимыми медикаментами и инструментами за счет предприятия.

Попыткой упорядочить отношения хозяев и рабочих и даже в известной мере облегчить положение "фабричных людей" являются такие важные нормативные документы, как "Регламент" и "Рабочие регулы" для суконных фабрик, принятые правительством в 1741 г. В "Регламенте" содержался целый ряд предписаний для фабрикантов, в том числе соответствующим образом освещать и отапливать фабричные помещения, обеспечивать их пожарную охрану, следить за исправностью станков, свободно устанавливать в целях безопасности работающих. Заслуживают внимания редкие для того¹ времени требования, которые можно квалифицировать как меры социальной защиты рабочих. Хозяева обязывались "без всяких отговорок, немедленно и исправно заплатить" рабочим за вынужденный простой из-за несвоевременной подачи материалов. Примечательно, что "Регламент" предъявлял фабрикантам такие требования, которые еще не знало рабочее законодательство европейских стран. Им предписывалось обеспечивать рабочих и низший административный персонал жильем, "близ фабрики построить способные казармы". В число обязательных для заводчиков социальных мер входило открытие при фабричных казармах лечебниц для медицинского обслуживания рабочих.

В своем "Регламенте" правительство стыдило хозяев за убогий внешний вид рабочих, их рваную одежду: "Понеже поныне очень срамно было видеть, что большое число мастеровых и работных людей так ободраны и плохо оде-

ты". В связи с этим и повелевалось одеть рабочих в приличную, хотя и единообразную одежду в счет их заработной платы. Разрешая штрафовать рабочих за некачественную работу, правительство указывало, что оставшиеся после возмещения убытков штрафные деньги должны использоваться на нужды лечебниц и поощрения "рабочих людей". Исключительно интересно, что в "Регламент" были включены требования к хозяевам, которые оказались актуальными до конца XIX — начала XX в.: "Фабричный содержатель должен фабричных людей своих, когда по должности своей надлежало исполняют, ни в чем не обижать и не укорять, то по всякому Христианскому достоинству добро и хорошо содержать, а особливо им заслуженную плату, когда ни в какую вину не впал, немедленно исправно платить".

Дополняя этот своего рода фабричный устав, "Рабочие регулы" (правила) 1741 г. утвердили тариф за все виды работ, причем хозяева были обязаны выдавать плату еженедельно. Следует отметить, что законы пытались облегчить положение рабочих лишь в определенной степени и ни в коем случае не покушались на право собственников фабрик. Они устанавливали пятнадцатичасовой рабочий день для всех категорий рабочих, определяли строгие взыскания за нарушения фабричных правил вплоть до телесных наказаний, полугодового "кормления одним хлебом и водою" и др. Поэтому содержащиеся в законах статьи в интересах рабочих во многом остались благими пожеланиями. В связи с волнениями "рабочих людей" правительстве Екатерины II неоднократно пыталось смягчить напряженность в их отношениях с фабрикантами. В этих целях О1 издало ряд законодательных актов, предусматривает некоторые социальные меры в интересах рабочих — приписных крестьян и вольнонаемных рабочих. Уже вскоре после восшествия на престол в 1762 г. императрицей был утвержден Указ, который требовал от хозяев использовать приписных крестьян на фабричных работах только опреде-

ленное количество дней в неделю, устанавливать им объем работы в размере, необходимом для заработка суммы подушного налога.

В случае задержки заработной платы или прямых притеснений со стороны заводчиков "рабочим людям" предоставлялось право обращаться в суды. В мае 1779 г. с учетом уроков пугачевского восстания Екатерина выпустила Манифест, где конкретно указывались виды работ, которые должны выполнять приписанные к государственным или частным заводам крестьяне; "повелевалось" повысить в два раза заработную плату, не обременять "фабричных людей" излишней работой. Характерно, что за нарушение фабрикантами установленных правил, в частности, за принуждение к непредусмотренному законом труду или использование рабочих дольше положенного срока, на хозяев накладывались штрафы.

Екатерининские указы также встретили сопротивление фабрикантов, и в условиях крепостного права добрые намерения "просвещенной" государыни большей частью не были реализованы.

Попытки правительства провести определенные социально-защитные мероприятия в отношении рабочих имели место в царствование Александра I. Своими указами правительство проявляло намерение регулировать продолжительность рабочего дня, размеры оплаты труда, социальное призрение инвалидов и престарелых "фабричных людей". В распоряжении о передаче Купавинской государственной фабрики в частное владение (1803 г.) устанавливалось, что рабочий день не мог превышать 12 часов. В утвержденном Александром I Положении об управлении Павловской государственной фабрикой (1804 г.) также вводился двенадцатичасовой рабочий день. Хозяину предписывалось открыть при фабрике больницу на 30 мест.

Значительным явлением в социальном законодательстве александровской эпохи стало правительственное "Горное Положение" 1806 г. о предприятиях горнозаводской промышленности. В соответствии с Положением каждый государственный или частный завод, имевший более 200 рабо-

тающих, должен иметь госпиталь для их обслуживания. Всему административному персоналу и всем "работным людям" предоставлялось право пользоваться медицинской помощью, получать лекарства, питание и одежду во время лечения бесплатно. Для надзора над горнозаводскими госпиталями при Горном правлении вводилась должность главного врача.

Положение обязывало начальников предприятий учредить при всех заводах горные школы для обучения детей грамоте и их нравственного воспитания, при этом содержать школы "в наилучшем виде". Наряду с этим "Горное Положение" требовало открыть при каждом заводе богадельню. Право социального призрения в богадельнях получали все увечные, престарелые, нетрудоспособные люди независимо от сословия и звания, при условии их принадлежности к заводским селениям и округам. Содержавшиеся в богадельнях могли получать посильную работу. Их изделия могли приниматься заводом или продаваться, причем половина вырученной суммы полагалась исполнителю, а вторая половина направлялась на содержание богадельни. Кроме взрослых в богадельни принимались малолетние сироты с перспективой их дальнейшего использования на горной службе.

Объективно оценивая законы эпохи Александра I относительно рабочих, важно отметить наличие в них гуманных положений. Многие статьи законов предоставляли фабрично-заводским рабочим определенные социальные гарантии. Но эти законы носили ограниченный характер, поскольку касались лишь рабочих — приписных крестьян. Они составляли неприкосновенные основы феодального социально-экономического строя. Не случайно польза от них "работным людям" была незначительной. В условиях крепостнического хозяйственного уклада эти законы не могли оставить глубокого следа в рабочем социальном законодательстве. Иначе и не могло быть, поскольку в своих нормативных документах правительство не только не ущемляло

интересов собственников, но, наоборот, в целом было на стороне фабрикантов и заводчиков. Когда в 1835 г. вышло в свет правительственное "Положение об отношениях между хозяевами фабричных заводов и рабочими людьми, поступающими на оные по найму", то этот первый общий закон, регулировавший наем промышленных рабочих, предоставлял все права хозяевам и возлагал на рабочих главным образом обязанности.

Относительно быстрое промышленное развитие России после отмены крепостного права, многократное увеличение численности рабочих, их тяжелое материально-экономическое положение, неудовлетворительные условия труда и другие факторы обусловили то, что отношения между владельцами предприятий и рабочими во второй половине XIX — начале XX в. развивались в сторону усиления социальной напряженности, проявлявшейся в многочисленных и разнообразных конфликтах рабочих с хозяевами предприятий или администрацией государственных заводов. Под давлением стачечного движения 70—80-х гг. правительству пришлось признать существование в общественно-политической жизни России "рабочего вопроса" и в определенной мере активизировать свою деятельность по законодательному регулированию труда в сторону большего удовлетворения социальных нужд рабочих, хотя шаги официальной власти в этом направлении были крайне медленными и вынужденными.

С 1870 г. в различных правительственных комиссиях с участием фабрикантов обсуждалась проблема ограничения детского и женского труда. Наконец, в июне 1882 г. был обнародован закон, согласно которому прием детей на промышленные предприятия мог производиться с 12 лет. Для 12—15-летних работающих устанавливался 8-часовой рабочий день и только в дневное время. Не допускалось использовать труд несовершеннолетних на вредных производствах. Для контроля за выполнением закона создавалась фабричная инспекция. Законом от 3 июня 1885 г. запрещал-

ся ночной труд женщин и подростков, не достигших 17 лет на ряде текстильных производств. Действие этого закона было распространено на все предприятия текстильной промышленности. И хотя в этих законах содержался целый ряд изъятий в пользу фабрикантов, их принятие стало важным актом рабочего социального законодательства.

Политическое и экономическое положение в стране не позволяло правительству ограничиться данными законами. В 1886 г. оно пошло на утверждение закона "О надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих". В законе регламентировался договор о найме, вводилась обязательная выдача рабочему расчетной книжки, устанавливался порядок расчета не реже двух раз в месяц, разрешалось штрафовать рабочих только в случае неисправной работы, прогула и нарушения порядка, при этом штрафные деньги шли не в карман фабриканту, как было до принятия закона, а составляли особый фонд для "нужд призрения рабочих". Законом отменялась плата за медицинскую помощь, освещение цехов, пользование фабричными орудиями производства. Закон от 3 июня 1886 г. обошел продолжительность рабочего дня, закрепил обязательства рабочих перед фабрикантами, но одновременно ввел определенные социально-защитные нормы в интересах рабочих и несколько ограничил произвол предпринимателей.

Наконец, под давлением рабочего движения и выступлений либерально-демократической общественности правительства и промышленности были вынуждены уступить в таком важном вопросе, как длительность рабочего дня. Законом "О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности" (2 июня 1897 г.) рабочий день ограничивался 11,5 часами. В предпраздничные дни рабочее время сокращалось до 10 часов. Официально узаконивалось соблюдение воскресных и праздничных дней. И хотя до введения 8-часового рабочего дня было не близко, закон 2 июня 1897 г. стал значитель-

ным приобретением рабочих и всех прогрессивных сил России.

К началу 60-х гг. относятся первые шаги правительства по установлению ответственности предпринимателей за нанесение ущерба здоровью рабочих. В связи с особо тяжелыми условиями труда в горнозаводской промышленности законом от 8 марта 1861 г. было предписано на казенных заводах содержать больницы, создавать горнозаводские товарищества со вспомогательными кассами. На кассы возлагались обязанности выделять средства на лечение рабочих. Через год этот закон был распространен на частные горные заводы на условиях соглашения между хозяевами и рабочими. 3 июня 1866 г. правительство постановило, что промышленные предприятия должны иметь больницы из расчета 10 кроватей на тысячу работающих, но реализация данного требования отдавалась на усмотрение фабрикантов. Неудивительно, что выполнение данной важной социальной меры началось лишь после закона 1886 г., носившего не рекомендательный, а обязательный характер. К концу 90-х гг. положение с оборудованием больниц и выдачей пособий на лечение несколько улучшилось, хотя проблема продолжала оставаться острой. По состоянию на 1898 г. из 19 300 предприятий, подчиненных фабричной инспекции, предоставляли медицинскую помощь только 3500, или 18%. Правда, эти фабрики и заводы входили в число наиболее крупных предприятий. В результате из 1,5 млн общей численности рабочих предприятий, подконтрольных фабричной инспекции, медицинской помощью пользовались 1 млн 200 тыс. рабочих, т. е. 70%. Причем фабрик с полной врачебной помощью было 1028 (из 19 тыс.), на которых трудилось 600 тыс. рабочих. Из них 710 предприятий имели собственные больницы, а 318 привлекали для медицинского обслуживания городские и земские больницы. Рабочие других фабрик получали медицинскую помощь, главным образом в первичных формах.

Выдача денежных пособий во время болезни рабочих не регламентировалась каким-либо общим для всех промышленности законом в течение всей второй половины XIX в. Однако в 90-е гг. она получала все большее распространение. Практика выдачи таких пособий отмечалась в 51 губернии. По данным фабричной инспекции, пользоваться денежными пособиями могли до 40% рабочих.

§ 2. Социальное страхование рабочих во 2-й половине XIX — начале XX в. и его ограниченность

Во второй половине XIX в. входила в жизнь и набирала силу практика страхования рабочих и их призрения в связи с болезнью, увечьем или старостью. Начало решению этого вопроса положили законы 1861 и 1862 гг., согласно которым пенсии за утрату трудоспособности по увечью и за многолетнюю работу из-за престарелого возраста были введены на государственных и частных предприятиях горнозаводской промышленности, для чего создавались товарищества со вспомогательными кассами.

В 80-е гг. эта проблема привлекала все большее внимание правительства и промышленников. В движение за обязательное страхование рабочих включились "Общество для содействия русской промышленности и торговли", Московский биржевой комитет и ряд других предпринимательских организаций. В 1881 г. комитет "Общества" выступил с проектом учреждения государственной кассы страхования рабочих от несчастных случаев и государственной пенсионной кассы трудящихся. По проекту "Общества" капитал первой кассы составлялся из средств фабрикантов, а капитал второй кассы создавался за счет взносов самих страхующихся. Со своей стороны, Московский биржевой комитет для страхования рабочих предложил обложить предпринимателей специальным сбором.

Под давлением либеральной общественности и рабочих выступлений проблема социального страхования постепенно занимает все большее место в правительственном законодательстве. С 1887 г. начали действовать правила о выдаче пособий рабочим и служащим государственных железных дорог. В мае 1888 г. вошел в силу закон, который обязывал владельцев частных железных дорог создавать пенсионные кассы для выдачи пособий по болезни и пенсий при уходе с работы при потере трудоспособности. Финансовый фонд касс складывался из взносов железнодорожных обществ, рабочих и служащих.

В 90-е гг. в правительственных и промышленных кругах активно обсуждался вопрос о социальном обеспечении рабочих, получивших увечья на производстве. При этом правительство склонялось к тому, чтобы ввести принцип ответственности предпринимателей за травматизм. Именно в этом духе были составлены проекты законов, предложенные Государственному совету министрами финансов И. А. Вышеградским в 1889 г. и С. Ю. Витте в 1893 г. Ввиду сопротивления промышленников эти проекты были отложены.

Однако в конце 90-х гг. движение за введение обязательного страхования рабочих приобрело такой общественный вес, что не считаясь с ним не могли ни правительство, ни предпринимательские круги. Поэтому 2 июня 1903 г. правительство издало закон "О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств, в предприятиях фабрично-заводской, горнозаводской промышленности". Он стал первым законом, в основу которого был заложен принцип обязательного страхования.

По закону рабочим устанавливалась материальная компенсация за понесенный ими ущерб в результате несчастных случаев, имевших место в процессе труда. В возмещении могло быть отказано только в связи с грубой неосторожностью или злым умыслом рабочего, причем тяжелое

дело доказательства последнего возлагалось на фабрикантов и заводчиков. На основании закона пострадавшим за счет средств предпринимателя выплачивались пособия или пенсии в размере половины заработка со времени получения травмы до дня восстановления трудоспособности или до, официального признания полной нетрудоспособности. Если рабочий признавался полностью нетрудоспособным, то ему назначалась пенсия, составлявшая две трети годового заработка. Одновременно закон обязывал предпринимателя обеспечить пострадавшему бесплатную медицинскую помощь или оплатить расходы на лечение.

Наряду с этим закон содержал положение о социальной защите членов семьи потерпевшего в случае его смерти. В связи с кончиной пострадавшего в результате несчастного случая, или в период лечения, или со времени не позднее двух лет со времени его происхождения, — предприниматель должен был брать на себя пенсионное обеспечение семьи, потерявшей кормильца. Согласно закону вдове устанавливалась пенсия в размере одной трети годового заработка умершего, причем или пожизненно, или до нового замужества; детям до 15 лет — в размере шестой части заработка, полным сиротам — в размере четвертой части заработка каждому.

Хотя закон 1903 г. об ответственности предпринимателей за несчастные случаи с рабочими был шагом вперед в организации социального страхования на предприятиях, он имел довольно ограниченный характер. Действие этого закона распространялось только на рабочих фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности. Следовательно, страхованием охватывалось около 2,5 млн человек, или 25% всех рабочих России. Закон имел немало других слабых сторон, в частности, не давал рабочим полной гарантии получения пенсий или пособий в связи, например, с финансовой несостоятельностью предпринимателя или закрытием предприятия.

..

В целом принятие закона от 2 июня 1903 г. явилось важной ступенью в организации рабочего страхования, после которой общественная и правительственная деятельность в этой области значительно активизировалась. Политические потрясения, которые пережила Россия в 1905—1907 гг., ускорили подготовку новых законов по вопросам социальной защиты рабочих. Для разработки подобного рода законопроектов было создано особое совещание под председательством министра торговли и промышленности Д. А. Философова. Весной 1906 г. оно представило в Совет Министров и Государственный совет восемь законопроектов, в том числе о рабочем времени, о страховании рабочих от несчастных случаев, о сберегательных кассах обеспечения, о мерах поощрения строительства дешевых жилищ и др. В 1906—1907 гг. эти законопроекты были предметом обсуждения на четырех совещаниях представителей министерства торговли и промышленности, предпринимателей и деятелей науки. После преодоления политического кризиса 1905—1907 гг. и укрепления позиций правящих кругов прохождение законопроектов через государственные структуры замедлилось. В результате длительной полосы "экспертиз", "согласований", "увязок" во всевозможных комиссиях Совет Министров лишь в июне 1908 г. представил на обсуждение III Государственной думы законопроекты о рабочем социальном страховании.

Эти законопроекты были переданы на рассмотрение особой думской комиссии по рабочему вопросу во главе с Е. Е. Тизенгаузеном. Депутатская комиссия работала над законопроектами в течение трех лет. Ее доклады с вариантами законопроектов обсуждались на общих собраниях III Государственной думы в марте и ноябре 1910 г. Официально Дума приступила к рассмотрению законопроектов о социальном страховании рабочих 17 октября 1911 г., на пятой сессии. После бурных, почти четырехмесячных обсуждений III Государственная дума в феврале—марте 1912 г. приняла законы о страховании рабочих от несчастных случа-

ев, об обеспечении рабочих на случай болезни, о присутствиях и о Совете по делам страхования рабочих. Будучи утвержденными государем Николаем II 23 июня 1912 г., с этого дня страховые законы вступили в силу.

В чем заключались основные положения закона о страховании рабочих от несчастных случаев? Особенность нового закона состояла во введении обязательного страхования рабочих. Он возлагал на предпринимателя обязанность страховать своих рабочих в специальных страховых товариществах. Товарищества создавались по территориальному принципу, его членами являлись владельцы предприятий группы губерний. Финансовые страховые фонды формировались исключительно из взносов предпринимателей. Управление страховым фондом и всеми делами товарищества предоставлялось его руководящим органам в лице общего собрания членов, правления, ревизионной комиссии и наблюдательного комитета. Наряду с покрытием текущих расходов, связанных с несчастными случаями на производстве, закон предписывал страховым товариществам иметь пенсионный фонд.

Обязательному страхованию подлежали все работавшие на предприятии лица, размер годового содержания которых не превышал 1500 руб. Рабочие пользовались правом на материальную помощь в связи с потерей трудоспособности от телесных повреждений, полученных в результате несчастных случаев в процессе производства. Законом устанавливалось, что в течение первых тринадцати недель после травмирования пострадавшие получали пособие из больничной кассы предприятия. После этого срока они переходили на попечение страховых товариществ. Независимо от семейного положения им выплачивалось пособие в размере двух третей заработка до выздоровления или до дня признания полной или частичной нетрудоспособности. С установлением нетрудоспособности потерпевшему назначалась пенсия, достигавшая двух третей заработка в зависимости от степени увечья. 174

В новом законе предусматривались меры социального обеспечения рабочих, ставших в результате несчастного случая "полностью беспомощными". К этой категории относились рабочие, лишившиеся зрения, рук или ног. Таким пострадавшим выплачивалась пенсия в размере полного заработка. Для своих пенсионеров страховые товарищества создавали богадельни.

Другим страховым законом, принятым III Государственной Думой в 1912 г., стал закон о страховании рабочих на случай болезни. Законом вводились денежные пособия заболевшим рабочим и оказание им врачебной помощи. Для страхования рабочих на случай болезни при предприятиях создавались больничные кассы, работавшие на основа^а-уса-тава. Устав каждой больничной кассы утверждался специально созданными органами надзора — страховыми присутствиями. Управление кассой осуществляло общее собрание участников и избираемое им правление. В правление входили представители рабочих и предприниматели.

Денежный капитал больничной кассы создавался за счет взносов самих страхуемых и отчислений хозяев предприятий. При этом 60% бюджета складывалось из средств рабочих и 40% — из средств предпринимателей. На больничные кассы возлагалась функция выдачи денежных пособий: 1) по случаю болезни; 2) по случаю увечья; 3) по случаю родов; 4) по случаю смерти. Кроме этого больничные кассы могли оказывать материальную помощь семьям пострадавших и безработным. Заболевшим выплачивалось пособие при заболеваниях, связанных с потерей трудоспособности. Выдача пособий не могла производиться более 26 недель. Их размер определялся общим собранием кассы на основе устанавливаемых законом норм, а именно для семейных — половина или треть заработка, для одиноких — четвертая часть заработка. Соответствующие размеры пособий устанавливались и по случаю похорон.

Что касается медицинской помощи рабочим, то закон предусматривал первоначальную помощь при внезапных

заболеваниях и несчастных случаях, амбулаторное лечение, больничное лечение и родовспоможение работницам с полным содержанием. Расходы на медицинскую помощь рабочим возлагались на предпринимателей — этот важнейший принцип был закреплен в новом законе. Все виды лечебного обслуживания рабочих были бесплатными. В случае утраты рабочими трудоспособности по болезни предприниматель был обязан обеспечивать бесплатное лечение в течение четырех месяцев.

Границы действия законов о страховании рабочих от несчастных случаев и на случай болезни совпадали. Они распространялись на рабочих и служащих фабрично-заводской, горной, горнозаводской промышленности, предприятий частных железных дорог и внутреннего судоходства, за исключением мелких заведений числом рабочих менее 20—30. В общей сложности страхованием охватывалось около 3 млн человек.

Наконец, III Государственной Думой был принят закон об органах управления системой рабочего страхования. В этих целях создавался Совет по делам страхования рабочих как центральное управленческое учреждение. Он формировался из 28 членов, в том числе 16 представителей; правительства и 12 выборных представителей от участников больничных касс и владельцев предприятий. Выборным членам Совета предоставлялось право вносить на обсуждение его заседаний вопросы, связанные с реализацией законов о страховании рабочих и проблемах его улучшения. Правительственными инстанциями на местах стали Присутствия по делам страхования рабочих. В эти органы управления входили 15 членов, из них — 8 представителей местной государственной администрации и 7 выборных членов, из них — 8 представителей местной государственной администрации и 7 выборных членов, в том числе от участников больничных касс, от предпринимателей, от губернаторского земства и городской думы этого города, в котором раз*

мещалось Присутствие. Создание специальных органов управления являлось выражением признания правящими кругами того значения, которое приобрело социальное страхование рабочих.

Страховые законы, принятые III Государственной Думой в 1912 г., в известной степени поднимали уровень рабочего социального законодательства в России. Однако они имели крупные недостатки и потому их значение не следует преувеличивать. Прежде всего, законы не носили общероссийского характера. Они действовали только в регионах Европейской России. Введенное законами социальное страхование не распространялось на рабочих Дальнего Востока, Сибири и Средней Азии. Под действие страховых законов не попадали: рабочие государственных предприятий и железных дорог, не находившихся в общем пользовании; рабочие строительных и сельскохозяйственных предприятий, внешнего судоходства, ремесленных мастерских; рабочие и служащие почтово-телеграфного ведомства. В целом социально-страховые законы 1912 г. касались лишь шестой части рабочих России. Кроме того, установленные размеры пособий, пенсий и других выплат не обеспечивали достаточного материального содержания рабочих. Серьезным недостатком законов являлось практическое отстранение рабочих от участия в управлении делом их социального страхования.

Таким образом, в российском историческом опыте организации социального страхования рабочих имеются элементы, которые обоснованно можно записать в актив правительства и общественности России. Во второй половине XIX — начале XX в. в связи с особенностями промышленного развития и формирований характера отношений между наемными рабочими и предпринимателями в России становление социального страхования происходило быстрее, чем в Германии, Англии, Франции и других европейских государствах. В число приобретений в этой области входит

введение принципа обязательного страхования. В отдельных видах социального страхования рабочих было оказание материальной и другой помощи в связи с заболеваниями, увечьем, потерей семьей кормильца.

Вместе с тем важно учитывать сложность и противоречивость процесса создания системы рабочего социального страхования. Работодатели были заинтересованы в ограничении сферы ее распространения и стремились минимизировать свои затраты на страхование и переложить их на страхуемых. В этих условиях государство, чье поведение в социальном страховании определялись необходимостью заботы о нуждавшихся в помощи гражданах и сохранения стабильности в обществе, пыталось регулировать отношения рабочих и работодателей, понуждало предпринимателей в ряде случаев идти на уступки в пользу наемных работников, оставаясь в главном защитником интересов имущих слоев. Подобное положение во многом объясняет наличие таких крупных изъянов в российском социальном законодательстве о рабочих, как его распространение лишь на ряд категорий наемных работников, страхование только некоторых видов потерь нетрудоспособности, отсутствие обеспечения в связи с безработицей, ограничение участия рабочих в управлении делом социального страхования и др.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем состояли первые законодательные меры правительства по облегчению социального положения рабочих во 2-й половине XVIII — 1-й половине XIX в. ?
2. Как формировалось социальное законодательство в России во 2-й половине XIX в.?
3. В чем заключаются основные достоинства и недостатки законов начала XX в. о социальном страховании рабочих?

Литература

1. *Быков А. Н.* Фабричное законодательство и развитие его в России. СПб., 1909.
2. *Винокуров А.* Социальное обеспечение трудящихся. Исторический очерк. М., 1919.
3. *Данский Б. Г.* Социальное страхование раньше и теперь. М., 1928.
4. История рабочего класса России. М., 1972.
5. Третья Государственная дума. Материалы для оценки ее деятельности. СПб., 1012.

Глава 10. Традиции и формы социальной помощи в крестьянской общине

§ 1. Общинные обычаи и способы крестьянской социальной помощи

На протяжении многих столетий экономика Российского государства носила аграрный характер и лишь на рубеже XIX—XX вв. Россия стала превращаться в аграрно-промышленную державу. Естественно, что все это длительное историческое время в структуре населения страны подавляющее большинство составляло крестьянство. Поэтому история социальной помощи в России была бы неполной без характеристики участия сельской поземельной общины в судьбах крестьян и их семей, оказывавшихся в тяжелом положении в связи с хозяйственными трудностями, неурожаем, падежом скота, пожарами, заболеванием или смертью кормильца и т. д.

Сельская община представляла собой социальный институт, основанный на соседских связях, отражавший прежде всего земельные интересы крестьянства и регулировавший хозяйственную и бытовую жизнь деревни. Сельский "мир" и после отмены крепостного права в середине XIX в. проводил уравнительные переделы земли, наделял ею новых членов общины, обеспечивал выполнение государственных повинностей, распределял налоговые подати с использованием круговой поруки. Общине принадлежало право хозяйственного распоряжения надельными землями, организации производства в крестьянском хозяйстве, регулирования внут-ридеревенских гражданских и семейных отношений.

В соответствии с "положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости" (1861 г.) община получила название "сельского общества" и вместе со своими выборными органами стала низшим звеном административного управления в деревне, но и после освободительной реформы 1861 г. община оставалась объединением крестьянских хозяйств, которое удовлетворяло их нужды как совладельцев земли, продолжала быть соседским союзом по владению надельными землями и являлась, в то же время, демократической организацией местного самоуправления.

Наряду с этим сельская община играла роль главной социальной ячейки, в которой формировалось мировоззрение крестьянина, его представление о социальной справедливости, добрых и дурных деяниях, человеческом братстве и товариществе. Община выступала как накопитель производственного и социального опыта, хранитель и передатчик вековых традиций соседской помощи, "мирской" выручки попавшего в беду общинника, готовности оказать деятельную поддержку нуждавшимся.

Весь строй жизни общины, групповое общинное сознание содействовали выработке таких качеств крестьянина-общинника, как его сопричастность к делам и интересам коллектива, солидарность в защите общинных прав, сотрудничество в выполнении общих работ, взаимопомощь в решении отдельными крестьянскими дворами каких-либо трудных хозяйственных дел.

Сами социально-экономические условия доиндустриальной аграрной экономики неразрывно связывали хозяйствование крестьянина на земле и весь его быт с сельской соседской общиной. Крестьянская семья, какой бы крупной она ни была и какой бы самостоятельностью ни обладала, не могла обойтись без помощи других семей, входивших в общину. При малопродуктивном сельскохозяйственном инвентаре и недостатке новейших орудий производства хозяйственное использование земельных наделов и еще в большей степени освоение новых земель были под силу только "обществу", могло успешно осуществляться лишь коллек-

тивным трудом. Для крестьянской семьи рассчитывать только на собственные силы в ведении трудоемкого хозяйства на земле означало оказаться беззащитной в социальном отношении, попытки хозяйствовать в одиночку и замкнуться в рамках отдельного крестьянского двора лишали семью надежды на выживание. Реальные жизненные условия экономического и политического характера приводили крестьян к выводу о необходимости объединения в общину, поскольку лишь силами "общества" они могли отстаивать собственные интересы, противостоять давлению государства и крупных землевладельцев, более или менее успешно вести свое хозяйство.

Поэтому объективно обусловленной чертой крестьянского сообщества являлось совместное выполнение сельскохозяйственных, строительных и других работ, непосильных одной семье, производственное сотрудничество, постоянная взаимоподдержка в быту. В условиях малоземелья и нищеты как неминусовой спутницы жизни значительной части крестьян сельская община с ее переделами земли, чересполосицей, трехпольем с принудительным севооборотом, круговой порукой служила для крестьянства средством выживания, а для многих из крестьян в ряде случаев становилась спасательным кругом.

Не случайно общинное сознание пронизывало все сферы жизни крестьянского сообщества. Оно повседневно и наглядно проявлялось в ставшей традицией и закрепленной обычным правом взаимопомощи крестьянских семей, особенно связанных родством, свойством или близким соседством, взаимопомощь была высоким нравственным приобретением общинного жизненного строя. И крестьянская община выполняла функцию бережного хранителя этой нравственной нормы. Сила нравственной культуры сельской общины была настолько велика, что даже тяжкий гнет крепостного ярма оказался не в состоянии уничтожить ценнейшие черты в нравах русского крестьянства, именно трудолюбия, способности терпеливо преодолевать связанные с рискованным земледелием трудности, инициатива и само-

стоятельность, чувство общинного сотоварищества, готовность "прийти на помощь родственнику или соседу, сострадательность по отношению к попавшим в беду.

По заключению известного русского историка и этнографа И. Г. Прыжова, сельская крестьянская община в России основана на вечном законе о братской любви, на законе, что "человек крепок помощью ближнего, поддержкой друг друга. "Мир" выступал как одна семья, и его мнение во многих случаях было выше официального писаного закона. Отсюда вытекали правила общинного бытия: "Все за одного, один за всех", "Хоть позади, да в том же стаде". Отношение общинников друг к другу на основе принципа "общая выгода и общая беда" являлась той силой, которая тесно связывала членов сельского сообщества и являлась источником их жизнеспособности. Именно в единстве с "миром" крестьянин видел залог своего успеха и благополучия. В крестьянском сознании авторитет "мира" был исключительно высок. Для него "мир" был подобен "великому человеку", "где мир да люди — там божья благодать", "сто голов — сто умов".

Если в целом сельская поземельная община как хозяйственное и социальное объединение со всеми его консервативными обычаями типа круговой поруки и запрета права выхода из общины являлась исторически ограниченной, тем не менее было бы несправедливым не увидеть в ней таких непреходящих социальных ценностей, как коллективизм, демократизм, взаимопомощь, социальная справедливость, равенство и другие высокие качества.

Виды крестьянской взаимопомощи зависели от самого характера общинного строя, традиций деревенского быта, сезонности сельскохозяйственных работ, незащищенности сельских дворов от стихийных бедствий и др. Среди форм взаимопомощи на селе значительное место занимал совместный труд на таких массовых общих работах, как заготовка сена, унавоживание полей, устройство прудов, осушение болот, постройка изгородей, строительство общинных овинов, сооружение мельниц.

Широко распространенным местным обычаем в крестьянских общинах были "помочи". Они использовались в случаях, когда крестьянская семья не могла справиться в одиночку с каким-либо трудным хозяйственным делом по ее двору. Особенно часто "помочи" использовались для перевозки леса и других строительных материалов, для срочной постройки дома или сарая в короткие промежутки между полевыми работами.

Для крестьян участие в "помочах" являлось настолько глубокой нравственной нормой, что нуждавшийся в помощи практически никогда не получал отказа. Для получения такого рода трудовой помощи крестьяне обращались к сельскому сходу, который и выносил соответствующий положительный приговор. В случае невозможности созыва "мира" домохозяин обходил односельчан лично и приглашал для участия в "помочи". Как правило, "помочь" производилась при активном участии ближних и дальних соседей. И этот живой отклик на обращение о помощи объяснялся не только нравственным долгом крестьян, но и сознанием того, что каждому может когда-нибудь понадобится подобная помощь односельчан.

"Мир" проявлял заботу о маломощных крестьянских хозяйствах, т. е. хозяйствах с малочисленными семьями, имевшими одну лошадь или вообще не имевшими "тягла". В таких случаях "мир" принимал решение оказать помощь в вывозке удобрений на полосы этих хозяев, произвести весеннюю вспашку, помочь в уборке урожая. За такую помощь хозяева, как правило, "благодарили" помощников угощением, но часто односельчане помогали нуждавшимся в сельских работах совершенно бескорыстно, "за ради Христа". Нередко помощь производилась и без "наряда" со стороны сельского схода, а добровольно, искренним желанием сделать добро соседу. Закончив жатву своих полос, косцы и жницы шли, помогая в уборке тем хозяевам, которые не успевали снять урожай "по маломочности". Иногда своим "приговором" мир выделял земельный надел маломощным

женским семьям, освобождал эти семьи от повинностей и брал их на себя.

Без внимания сельского "мира" не оставались большие общинники. В частности, члены Старухинской сельской общины Тульской губернии считали своей нравственной обязанностью обработать посевное поле, убрать урожай или привезти лес заболевшему или одинокому крестьянину. Летом 1818 г. в деревне Мораховке Харьковской губернии у крестьянина после тяжелой болезни умерла жена. Сам он только что оправился от болезни, с большим трудом скашивал пшеницу на своем наделе. Соседи-общинники большой группой пришли на его поле, выкосили полосу до конца и связали скошенное в снопы.

В случае заболевания основного работника в крестьянской семье общинники Заозерской сельской общины Новгородской губернии по постановлению "мира" бесплатно выполняли все хозяйственные работы для этой семьи, в том числе косили сено, убирали хлеб. Если сельскохозяйственный год оказывался для какого-либо крестьянского двора неурожайным, то община рассматривала его положение на сельском сходе и принимала решение ежемесячно выделять с каждого хозяйства по снопу или по два снопа на содержание пострадавшей семьи.

Ввиду упадка крестьянского хозяйства из-за длительной болезни основного работника "мир" нередко откладывал уплату повинностей этим хозяином на год или на больший срок. Когда в той или иной семье происходил падеж лошади, то постановлением "мира" ей выделялась лошадь для вспашки надела, заготовки сена, вывоза урожая. При этом такой крестьянский двор освобождался "миром" от подворной государственной повинности.

Пожар на крестьянском дворе, утрата дома и построек воспринимались общиной как общая беда. В таких случаях решением сельского схода крестьянину-погорельцу прежде всего бесплатно выделялся лес. На своих лошадях и подводах общинники подвозили ими же заготовленный лес

к усадьбе. Затем всем "миром" производилась постройка дома или избы. Общими силами усадьба огораживалась новым плетнем. Наряду с этим община помогала пострадавшей семье хлебом, холстом, одеждой и другими предметами первой необходимости. Имели место случаи, когда сельский "мир" выделял погорельцам денежную ссуду на строительство нового жилья.

Сельская община использовала различные формы социальной помощи осиротевшим детям, например, Пустынская крестьянская община Рязанской губернии в 1877—1878 гг. для пропитания оставшихся без родителей троих детей установила "черед". Это означало, что дети-сироты поочередно переходили ежедневно из дома в дом и находились на пропитании в течение дня. Одевали сирот или по "милосердию" селян, или покупали им одежду за "мирской счет" по решению сельского схода.

Поскольку у детей имелись изба и имущество, то для их сохранности сход назначал опекуна. За их "бережение" опекун ничего не получал. При этом община стремилась "пристроить" детей. Один из них был определен в подпаски, двум другим "приговорили" учиться в начальном училище. С достижением совершеннолетнего возраста "мир" возвращал детям-сиротам земельный надел для ведения самостоятельного хозяйства, крестьянская община старалась защитить социальные интересы детей, потерявших отца. В древне Крохалевской Томского уезда после смерти крестьянина Н. Тырышкина остались вдова и пятеро детей. Поскольку вдова вскоре вышла замуж, то в доме появился новый хозяин. Однако он, как оказалось, был "гулящим" человеком и стал распродавать скот и имущество семьи. Обеспокоенный судьбой детей умершего, сельский "мир" решил стать на защиту прав "природных наследников" и не допустить, чтобы они были разорены, после обсуждения сход постановил просить официальные власти освободить сирот от отчима, не выполнившего обязанностей перед се-

мьей и общиной, и вернуть его на прежнее место жительства в другой уезд.

Особую заботу община проявляла о детях, потерявших отца и мать и ставших "полными" сиротами. Когда в деревне Усятской Бийского уезда после кончины крестьянина П. Морозова осталось трое сирот, в том числе сын и две дочери, сельский "мир" решил "отписать" большую часть имущества умершего его сыну. Но поскольку сын был еще малолетним, сход отдал его на воспитание бабушке Ф. Соловьевой, официально назначив ее опекуней мальчика. Однако через некоторое время стало выясняться, что муж бабушки начал разбазаривать "пожитки" сироты, поступившие опекунше на сохранение. Поэтому через два года сход вновь рассматривал судьбу сироты. "Мир" единодушно лишил Ф. Соловьеву прав опеки и передал мальчика с "имуществом отцовским" под опеку другой семьи, отличавшейся "добронравием". Протесты Ф. Соловьевой не имели успеха. Канцелярия Колыванско-Воскресенского горного округа, в который территориально входила деревня, полностью согласилась с "приговором" общинного "мира".

Подобная практика социальной защиты сирот получила высокую оценку известного западноевропейского исследователя русской сельской общины А. Ф. Гакстгаузена. В опубликованной в 1877 г. книге он писал: "Русское общинное устройство является одним из самых замечательнейших и интереснейших государственных учреждений, какие только существуют в мире, ... человек может обеднеть — это не повредит его детям: они все-таки удерживают или вновь получают свой участок по общинному праву, не как наследники отца, а как члены общины; дети не наследуют в русской общине нищеты отца".

Если община оказывалась в экстремальной ситуации общего неурожая и голодного года, она принимала возможные в ее условиях меры по смягчению бедствия. За счет экономически сильных хозяйств "мир" создавал из их пожертвований известный хлебный фонд, с помощью которо-

го община помогала выжить семьям беднейших хозяйств. Трудоспособные мужчины уходили на заработки в непораженные голодом районы с целью закупки хлеба. Близкие и дальние родственники старались поддержать друг друга. С началом весенних полевых работ "мир" выводил всех способных работать общинников в поле, чтобы заложить основу будущего урожая. Общинами усилиями засеивались поля самых слабых семей.

§ 2. Общественное призрение в сельской общине

Составной частью общинного крестьянского быта являлось призрение престарелых, увечных и вообще не способных содержать себя трудом. По российскому законодательству заботу о таких людях должны были брать на себя родственники. Если нуждавшиеся не имели родственников, то социальное призрение инвалидов, стариков и других немощных людей возлагалось на крестьянскую общину. Тем вдовам и старикам, которые в какой-то степени могли работать на земле, "мир" выделял бесплатно небольшие земельные участки, где можно было построить избу и вести приусадебное огородное хозяйство.

Что касается увечных, дряхлых и других немощных людей, то крестьянское общество использовало различные формы их социального призрения. Широкое распространение получила такая форма социальной помощи, как поочередное кормление в домах сельских хозяев. Официальные сообщения с мест подтверждали, что практически повсюду крестьянский "мир" часто использовал именно этот способ поддержки нуждавшихся. По информации из Минской губернии, "первым правилом, которым руководствуется деревня в подобного рода случаях, является поочередное кормление нуждающихся каждым отдельным домохозяином с временным принятием в дом на жительство".

188

Общины Вятской губернии на своих сельских сходах принимали постановления, чтобы каждый домохозяин кормил призреваемых в порядке очереди подневно или понедельно. В соответствии с "приговорами" деревенского "мира" в Казанской губернии нуждавшиеся получали содержание и пособия натурой от всего общества, кормясь у всех жителей селения по очереди. Как сообщалось из Тверской губернии, общинники предоставили убогим и престарелым приют с пропитанием в своих домах от одного дня до недели. Призреваемые переходили из двора в другой двор, пока таким образом не обходили всю деревню и не получали помощь от каждого домохозяина.

Наряду с поочередным кормлением крестьянские общины практиковали такой способ призрения, как прием домохозяевами нуждавшихся на длительный срок с предоставлением им питания. В этом случае по решению сельского "мира" призреваемый отдавался домохозяину на полное содержание. Такая форма, призрения использовалась на условиях либо известной платы общиннику за содержание инвалида, которую домохозяин получал от крестьянского общества, либо освобождение крестьянского двора от уплаты мирских или даже всех натуральных повинностей. В других случаях за взятие немощного человека в свой дом на полное содержание хозяину крестьянского двора отводился дополнительный участок мирской земли или земельный надел неимущих.

Среди форм крестьянского общественного призрения довольно частое применение нашла выдача нуждавшимся хлебных пособий из общинных запасных магазинов. Такие пособия хлебом выделялись по "приговорам" сельских сходов. Они выдавались ежемесячно или в какие-либо другие сроки и устанавливались в различных размерах.

В условиях натурального крестьянского хозяйства сельские общины по понятным причинам в редких случаях использовали денежную форму социального пособия. Практически денежная помощь престарелым или убогим прак-

189

тиковалась лишь в отдельных губерниях и выдавалась в самых незначительных размерах. Известно, что в конце 90-х гг. крестьянские общины Саратовской губернии выдавали призреваемым 2 руб. в месяц, в Пензенской — 1,5 руб., в Калужской — 1 руб. в месяц. Сельские общества других губерний устанавливали годовые размеры денежных пособий. В частности, по "приговорам" крестьянских "миров" в Минской губернии нуждавшимся выдавалось по 10 руб. в год, в Тамбовской губернии в разных общинах — от 5

до

20 руб. в год.

Характеризуя различные формы социальной помощи в крестьянской среде, нельзя не отметить, что самой распространенной из них являлась подача милостыни. Причинами подобного явления были нежелание или неспособность многих сельских общин превратить дело общественного призрения в организованную и постоянно действующую систему отказа части крестьян регулярно изымать из семейного бюджета определенную долю средств на содержание калек, стариков и других немощных людей, распространенное среди нуждавшихся настроение не связываться с официальными инстанциями по поводу ходатайств о призрении, наконец, многовековая традиция нищенства. По свидетельству ряда губернских по крестьянским делам присутствий, большинство занимавшихся попрошайничеством находило более для себя удобным добывать себе пропитание посредством нищенства, нежели обращаться к обществу с просьбой об их призрении. При этом прошение милостыни инвалидами, престарелыми, бальными, сиротами падало на благоприятную почву древней народной традиции милосердия к ближнему, сострадания к чужой беде.

Официальные губернские органы отмечали, что подача милостыни как форма социальной помощи является частью нравственной культуры народа, одной из устойчиво-гуманистических норм его поведения, проявлением его чувства к физическим и умственным недостаткам человека, его тяжелому материальному положению. Самарское

губернское совещание по вопросам общественного призрения, например, сделало обоснованное заключение: "Народ не считает нищенство за позорное занятие, и не дать просящему кусок хлеба считается тяжким грехом. Не будь этого веками освященного взгляда народа на обязательность помощи, в тяжелые 1891—1892 гг. сотни и тысячи народа умерли бы голодной смертью. Члены совещания были очевидцами таких явлений, что в избу большой семьи, доедавшей свой последний каравай испеченного с мякиной и лебедой хлеба, с утра до ночи входили нищие односельцы, и ни одного из них не отпускали, не отрезав ему куса хлеба". Все эти вместе взятые причины обусловили и то положение, что подача милостыни убогим, дряхлым, больным или обедневшим стала наиболее распространенной формой социальной помощи в деревне.

В общественном призрении на селе не получила необходимого распространения организация специальных заведений, в том числе богаделен и домов призрения. По материалам исследователя общественного призрения в деревне В. Дерюжинского, в Вятской губернии насчитывалось 17 богаделен, в Смоленской — 9, в Нижегородской — 2, Харьковской — 2, Костромской — 1 богадельня. Как правило, богадельни располагают незначительным количеством мест и способны принять на попечение от 4 до 32 человек.

Подобное положение губернские общественные органы объясняли тем, что крестьяне, нуждавшиеся в общественном призрении, неохотно шли в богадельни и дома призрения и предпочитали получать денежное пособие от волости или сельского общества. Имело место немало случаев, когда только что построенные и оборудованные богадельни оставались без призреваемых, хотя в близлежащих волостях было много совершенно дряхлых и бедных стариков и старух. Распространенным явлением было номинальное существование богадельни, заключавшееся в том, что призреваемые получали за счет процентов с богадельного капитала известное ежемесячное пособие и ис-

пользовали его для проживания у родственников или у частных лиц, уплачивая хозяевам за постой. Организаторы общественного призрения у крестьян связывали подобное положение с нежеланием нуждавшихся коренным образом изменять привычный образ жизни и платить за бытовую благоустроенность ценой "свободы", как они ее понимали. Однако истина, видимо, заключалась в том, что правильная постановка общественного призрения, связанная со строительством, полным оборудованием и содержанием профессионального обслуживающего персонала богаделен и домов призрения, была в финансовом и других отношениях не по силам крестьянским общинам. Поэтому не случайно губернские совещания ставили вопрос о распространении в сельской местности учреждений государственной системы призрения.

В большей степени в крестьянской среде привилась такая форма социальной помощи, как организация детских яслей-приютов. В 1899—1902 гг. усилиями и на средства Попечительства о домах трудолюбия, Ведомства императрицы Марии, земских органов самоуправления были созданы десятки яслей-приютов для крестьянских детей. Наиболее широкая сеть этих заведений действовала в Петербургской, Казанской, Воронежской, Курской, Пензенской, Симбирской, Пермской, Вятской, Вологодской, Рязанской, Костромской, Новгородской и других губерниях. Благодаря благотворительным обществам и земским органам с помощью земских врачей, фельдшеров, учителей и других представителей сельской интеллигенции многие ясли-приюты были превращены в образцовые пункты попечения о детях и наглядно продемонстрировали крестьянам их необходимость, особенно во время летних полевых работ.

Деятельность этих яслей-приютов способствовала преодолению первоначального известного недоверия, которое проявляли крестьяне к до сих пор невиданным ими учреждениям. Однако, уже через два-три года они на собственном опыте ощутили полезность яслей-приютов, кото-

рые не только делали их спокойными за питание и здоровье детей, но и полностью позволяли заниматься сельскохозяйственными работами во время страды.

На этом основании уже сами крестьянские общины постепенно стали приходить к заключению о необходимости создания яслей-приютов и их содержания за счет сельского общества. В 1900 г. сельский сход села Новодевичьего Симбирской губернии принял решение открыть ясли-приют и отчислять на их содержание по 10 копеек с ревизской души. По приговору крестьянского "мира села Камчуги Вологодской губернии, из капитала сельского общества было отпущено 100 руб. на организацию яслей-приюта. Многие деревенские общины брали на себя снабжение яслей-приютов молоком, картофелем и другими продуктами, а также бельем, посудой, топливом. Постановления об открытии ясель-приютов были приняты целым рядом крестьянских обществ Московской, Вологодской, Смоленской, Подольской, Гродненской, Симбирской и других губерний.

Традиция социальной помощи в крестьянской среде ярко проявляла себя в году бедствий или в экстремальной ситуации военного времени. В годы Первой мировой войны сельский "мир" брал под опеку семьи, основные работники которых были мобилизованы в армию. Особое попечительское внимание крестьянское общество уделяло семьям, оставшимся без кормильцев по причине их гибели на фронте. По "приговору" "мира", вдовьям семьям производили вспашку земельных наделов, выделяли семена на посев, помогали убрать урожай. На зимний период для семей военнослужащих и тем более погибших на войне крестьяне организовывали заготовку дров, подвозку сена и соломы к подворью.

С начала войны крестьянские общества неоднократно проводили денежные сборы в порядке пожертвований для оказания помощи семьям солдаток и вдов. Деньги выделялись таким семьям на покупку семян, инвентаря, одежды и др. В частности, вместе с Приходским попечительским со-

ветом сельские общины Царскосельского уезда Петербург-ской губернии собрали для распределения между семьями военнотружущих осенью 1914 г. свыше 25 тыс. руб. Крестьянские общества Лисинского уезда из собранных денежных пожертвований израсходовали 400 руб. на покупку семенного овса для бесплатной раздачи семьям военнотружущих. В летний период 1915 г. сельские общины приняли активное участие в кампании массового устройства в деревнях детских яслей на время полевых работ. Эта кампания преследовала цель создать условия семьям военнотружущих с малолетними детьми для своевременной заготовки сена и уборки урожая. Усилиями крестьянских обществ в волостях были открыты сотни детских яслей-приютов. Наряду с этим по решению сельских сходоов создавались общественные сиротские дома-приюты для детей погибших военнотружущих, часть сирот определялась в ремесленные училища. В этом крестьянские общества опирались на помощь благотворительных обществ, земских органов самоуправления и государство. Работа сельских общин в этом направлении значительно облегчалась тем, что только в 1914 г. государственными ведомствами было открыто 228 новых приютов, где дети получали основы общей грамоты, а также сельскохозяйственное или ремесленное обучение. В течение 1916 г. государством было создано 119 приютов в сельской местности. Приюты имели сельскохозяйственный профиль обучения и принимали воспитанников-сирот по направлениям земских органов, волостных правлений и крестьянских обществ.

Итак, крестьянская община в России накопила известный разнообразный опыт общественного призрения и социальной помощи, который значительно обогатился во второй половине XIX в., после отмены крепостного права, когда "сельское общество" вместе со своими выборными органами стало низшим звеном административного управления в деревне. 194

В силу индивидуального хозяйствования на своих земельных наделах, подворного расселения, специфики крестьянского быта, старинных традиций соборности, многовековой практики решения всех вопросов "миром" в крестьянской среде утвердились соответствующие ее жизненному укладу формы социальной помощи нуждающимся. В общественных взаимоотношениях среди крестьян получили распространение помощь оказавшимся в наиболее тяжелом положении семьям хлебом и другими продуктами сельского хозяйства, из запасных фондов "общества", поочередное содержание престарелых, убогих и сирот в крестьянских дворах; добровольная подача милостыни; проведение сева и уборки урожая на полях заболелших селян или семей, оставшихся без кормильца; постройка "миром" домов или изб односельчанам-погорельцам; выделение денежных ссуд от "общества" маломощным хозяйствам с целью их подъема; общинное или родственное призрение инвалидов и немощных людей; отдача престарелых одиноких сельчан на содержание в крестьянские семьи за выделение общиной дополнительного участка земли; освобождение экономически слабых хозяйств от налоговых платежей и других государственных повинностей; устройство малых богаделен за счет крестьянского общества; открытие яслей-приютов в помощь многодетным семьям; участие вместе с земствами в создании сиротских домов, и др.

Положительно оценивая многие элементы практики социальной помощи и общественного призрения среди крестьянства, нельзя не обратить внимания на то, что в связи с технической отсталостью сельскохозяйственной отрасли в России, острым дефицитом финансовых средств у большинства крестьян, недостаточным материальным вкладом государства в дело преодоления социальных болезней на селе, низким уровнем общей культуры крестьянства — общественное призрение в деревне страдало ограниченностью, осуществлялось главным образом в традиционных архаичных формах, медленно и с большим трудом воспри-

нимало новые способы социальной поддержки нуждавшихся и поэтому не смогло решить такие сложные проблемы, как профессиональное нищенство, детская безнадзорность и пр.

Вопросы для самоконтроля

1. На каких нравственных началах строилась практика общественного призрения в крестьянской общине?
2. Какие тенденции взаимопомощи сложились в крестьянской среде?
3. Расскажите об основных формах общественного призрения в сельской общине.

Литература

1. *Бржеский Н.* Общинный быт и хозяйственная небеспеченность крестьян. СПб., 1899.
2. *Дерюжинский В. Ф.* Общественное призрение у крестьян. СПб., 1899.
3. *Зырянов П. Н.* Крестьянская община Европейской России. 1907—1914. М., 1992.
4. Крестьянская община в Сибири XVII — начала XX в. Новосибирск, 1977.
5. Менталитет и аграрное развитие России (XIX—XX вв). М., 1996.
6. *Прыжов И. Г.* Очерки. Статьи. Письма. М.; Л., 1934.
7. *Риттих А. А.* Зависимость крестьян от общины и мира. СПб., 1908.
8. Сборник материалов для изучения сельской поземельной общины. СПб., 1880.
9. *Фирсов М. Ф.* Социальная работа в России: теория, история, общественная практика. М., 1996.

Глава 11. Социальная защита служащих гражданских ведомств и учреждений: опыт и противоречия

§ 1. Мероприятия правительства по социальной поддержке государственных служащих в XVIII — начале XIX в.

Законодательное признание в 1722 г. государственной гражданской службы в качестве особого вида объективно необходимой и общественно полезной трудовой деятельности поставило в распорядок дня вопрос о социальном статусе гражданских служащих и обеспечении им определенных социальных гарантий как условия активного притока в органы государственного управления квалифицированных специалистов и их стимулирования к интенсивному и эффективному труду по выполнению функций властных структур государства.

Для закрепления кадров на государственной службе и обеспечения их постоянной служебной активности Российское государство должно было поддерживать устойчивый интерес чиновников к работе в административных органах государства. Функционирование корпуса гражданских служащих уже в петровскую историческую эпоху показало, что на формирование их длительного или пожизненного интереса к службе в государственных учреждениях оказывают влияние такие факторы, как сознательное стремление граждан реализовать себя на административно-управленческом поприще; уверенность в стабильности своего слу-

жебного положения и, следовательно, положения в обществе: возможность продвижения по службе; стремление занять заслуживающее уважения сограждан место в общественной иерархии, достойное материальное вознаграждение за добросовестное и качественное исполнение должностных обязанностей; получение гарантированных законом определенных социальных льгот как компенсацию за сложность труда и ограничения, накладываемые на чиновников государственной службой; соответствующее должностному положению, чину и производственному стажу пенсионное обеспечение.

Учитывая эти факторы, правительство самодержавной России даже в условиях авторитарного бюрократического государства, так и не ставшего не только республикой, но и конституционной монархией, принимало меры по обеспечению известной социальной защиты государственных служащих. При этом в своих социально-защитных действиях в отношении персонала государственной службы правительство ориентировалось на удовлетворение таких его интересов, как повышение престижности службы, создание законодательных основ для осуществления карьеры, достаточное и растущее вместе со служебным ростом материальное обеспечение, государственное страхование, гарантированное пенсионное обслуживание.

Правовые основы социальной защиты гражданских служащих нашли определенное отражение в группе юридических документов, в том числе в Генеральном регламенте (1720 г.), Табели о рангах (1722 г.), Положении о производстве в чины по гражданской службе (1834 г.), Уставе о гражданской службе (1846 г. и др.), а также в манифестах, наказах, рескриптах верховной власти в лице государя. Проводя политику социальной защиты государственных служащих, правительство прежде всего приняло целый ряд законодательных актов и текущих нормативных установлений, направленных на обеспечение высокого статуса персонала государственной службы в обществе. Чиновники цен-

тральных и местных административно-управленческих органов, находившиеся при исполнении должностных обязанностей, квалифицировались как представители субъекта верховной власти, т. е. Государя России, и все сословия в отношениях с государственными служащими должны были считаться с их официальными распоряжениями и оказывать им соответствующее их статусу уважение. На повышение статуса государственных служащих и престижности их общественного положения было направлено содержание Табели о рангах и Устава о гражданской службе, согласно которым с поступлением на работу в административные органы и получением первого классного чина коллежского регистратора (XIV класс) чиновникам недворяне-кого сословия жаловалось личное дворянство, а их продвижение по службе до чина коллежского асессора (VIII класс) предоставляло права потомственного дворянства со всеми сословными привилегиями. С 1856 г. личное дворянство стало приобретаться с производством в чин IX класса, а причисление к потомственному дворянству можно было заслужить получением чина статского советника (V класс) и позднее — действительного статского советника (IV класс). С этого времени престижность поступления на государственную службу и производства в первый классный чин лиц недворянского происхождения стимулировалась присвоением звания "личного почетного гражданина", и через десять лет службы — "потомственного почетного гражданина".

Одним из элементов социальной защиты являлось предоставление чиновникам права обжалования в соответствующих инстанциях распоряжений вышестоящих должностных лиц, если эти распоряжения противоречили российским законам. Наряду с этим они имели право обращения в Комиссию прошений Правительствующего Сената в связи с незаконным, на их взгляд, освобождением от должности. В свою очередь, начальствующие лица несли ответственность за нарушение установленных норм в отношениях с подчиненными. В соответствии с принятым в 40-е гг. Уло-

жением о наказаниях они подвергались взысканиям за проявление личного пристрастия в оценке профессиональных, деловых и нравственных качеств чиновников, за произвол и грубость в руководстве служащими их подразделений. В свой "Общий наказ гражданским губернаторам" (1837 г.) Николай I считал необходимым включить специальный параграф, статьи которого предусматривали привлечение губернаторов к ответственности за использование служащих не по профилю должности, "обременение" работой, не входящей в официальный перечень обязанностей, их загрузку выполнением личных дел губернатора.

Среди социально-защитных мер правительства следует отметить действия, направленные на укрепление авторитета служащих органов государственного управления. Оно воспитывало граждан в духе уважительного отношения к сотрудникам административного аппарата и пресекало попытки посягательства на их личности. В 1768 г. внимание Сената, в частности, привлекли факты игнорирования некоторыми гражданами официальных вызовов в административные органы. Более того, были отмечены случаи, когда вызывавшиеся по официальным делам лица позволяли себе оскорбительные заявления в адрес посыльных и пославших их учреждений. В особом указе Сенат потребовал от руководителей административных органов не оставлять без расследования ни одного подобного рода случая, неявки по повесткам государственных органов квалифицировались как нарушение установленного законом порядка и неповиновение власти. На этом основании руководителям "присутственных мест" предписывалось на таких "ослушников" немедленно делать представления в соответствующие инстанции с тем, чтоб "поступать с преступниками по всей строгости закона".

Российское законодательство защищало честь и достоинство лиц, находившихся на государственной или общественной службе. По постановлению, например, Государственного совета (1863 г.) оскорбления волостных стар-

шин и сельских старост при исполнении служебных обязанностей влекли за собой неминуемое и строгое наказание. За оскорбление представителей волостного и сельского управления какими-либо насильственными действиями виновные подвергались тюремному заключению сроком от трех месяцев до одного года, а оскорбление должностных лиц словами наказывалось арестом от семи дней до трех месяцев.

Важными элементами социальной защиты служащих органов государственной власти являлись обеспечение их стабильного положения на службе и создание правовых основ для служебного роста. В соответствии с российским законодательством корпус государственных служащих рассматривался в качестве несущей конструкции государственного здания, персонал гражданской службы был призван обеспечивать дееспособность государства в самом различном состоянии его политического, хозяйственного, социального или международного положения. В связи с этим государство было заинтересовано в создании стабильного состава служащих органов государственной власти и их аппарата. Поэтому Устав о гражданской службе предоставлял чиновникам право трудиться в административных органах пожизненно вплоть до выхода на пенсию при условии добросовестного и квалифицированного выполнения должностных обязанностей. В этих целях центральные управленческие органы культивировали среди служащих идеи "верности" своим ведомствам, "постоянство" службы в избранной отрасли. Образование стабильной социальной группы, знания и энергия которой были сосредоточены в сфере государственного управления, позволял и постоянно повышать ее профессиональный уровень, сохранять преемственность в опыте административно-управленческой деятельности, обеспечивать успешное функционирование государства.

Социально-защитная практика российского правительства в значительной мере выражалась в предоставлении

гражданским служащим известных правовых гарантий служебного продвижения, реализации личной карьеры.

Уже в указах Петра I были определены требования, в соответствии с которыми чиновники могли рассчитывать на служебный рост, повышение в должности и гражданском чине. К ним относились профессиональная пригодность к службе, образовательный уровень, прохождение службы от низших ее ступеней к более высоким и накопление управленческих знаний и умений, стаж работы на административных должностях, успешное исполнение должностных обязанностей на предшествующих участках управления, заслуги перед государством при выполнении его поручений и др.

В послепетровское время правила производства в чины и назначения на должности совершенствовались и получили более или менее окончательное оформление в Положении о порядке производства в чины по гражданской службе (1834 г.) и в Уставе о гражданской службе, содержавших определенные социальные гарантии успешной карьеры служащих. В этих документах устанавливались два вида оснований для повышения по службе: 1) "усердное и похвальное отправление службы" в порядке выслуги лет; 2) особые отличия в делах для "пользы" государства, свидетельствовавшие "об особенных трудах и достоинствах чиновника".

Служебная карьера первого типа была связана с тем, что при успешной службе и "доброй нравственности" служащие приобретали право на присвоение очередного более высокого чина за выслугу лет. Чиновники первого разряда, т. е. с высшим образованием, производились в чины с 1 по 10 классы через три года. Для повышения в чинах с 10 по 5 классы необходимо было прослужить 4—6 лет в зависимости от сословной принадлежности, производство в чины выше статского советника, т. е. с 4 по 1 классы, являлось исключительной прерогативой Государя. Особенность повышения в чинах за "отличия" состояла главным образом

в сокращении срока службы в рамках соответствующих классов. Для "отличившихся" чиновников выслуга лет по сравнению с общим сроком уменьшалась при производстве в чины с 14 по 9 классы до двух лет. Сроки производства в чины за отличия с 8 по 5 классы сокращались на один год.

Если не учитывать комплекс объективных и субъективных факторов, влиявших на ход служебной карьеры, то в соответствии с установленными в нормативных документах общими сроками чиновники первого разряда были в состоянии пройти службу с 14 по 5 классы включительно по выслуге лет за 24—26 лет, чиновники второго разряда — за 30—36 лет, чиновники третьего разряда — за 37—42 года. Карьера государственных служащих, поднимавшихся по иерархической чиновной лестнице на основании заслуг, могла быть ускоренной. "За отличия" их путь от коллежского регистратора (14 класс) до статского советника (5 класс) сокращался для чиновника первого разряда — до 15—17 лет, для чиновников второго разряда — до 22—25 лет и для чиновников третьего разряда — до 26—30 лет.

Официальные "Списки гражданских чинов первых трех классов" за 1879 г. показывают, что реально сложившееся время карьеры чиновников высшей бюрократии в основном соответствовало срокам, определенным в нормативно-правовых документах. По состоянию на 1879 г. среди 590 чиновников 2 и 3 классов, вошедших в списки, свыше 70% проделали карьеру до чина действительного статского советника (4 класс) примерно за 25 лет, а около 11% понадобилось для достижения этой карьерной ступени меньше 15 лет.

Рассмотренное выше законодательное регулирование служебного продвижения, разработка порядка производства в чины и повышения в должности, создание своего рода механизма реализации карьеры, который обеспечивал чиновникам рост по службе в соответствии с их разрядами через официально установленные сроки выслуги лет или за "отличия", — все это являлось выражением социально-

защитной практики российского правительства в отношении государственных служащих.

Среди форм социальной защиты государственных служащих важнейшее место занимало обеспечение соответствующего их статусу жизненного уровня. Образование чиновничества как особого слоя людей, обеспечивающих успешное функционирование системы органов государственной власти, существенно повысило его общественное значение и изменило характер материального содержания служащих гражданских ведомств. Если до петровских реформ денежное жалование было дополнением к поместному и натуральному жалованьям, то с 1715—1717 г. оно приобрело самостоятельную роль. Для всех административных должностей были введены соответствующие денежные годовые оклады. При этом петровское правительство установило разные нормы ставок для чиновников центральных и местных учреждений, для служащих различных отраслевых ведомств.

Окончательно перевод гражданских служащих на денежное содержание был завершён в годы царствования Екатерины II. По манифесту 1763 г. жалование было назначено не только классным чиновникам, но и канцелярским служащим. Повышением окладов большинству чиновников примерно вдвое, введением жалования низшему звену служащих правительство стремилось улучшить работу государственного аппарата, поднять престиж гражданской службы, ее привлекательность для образованных людей. Полная ликвидация остатков системы кормлений и повсеместный переход на денежно-окладное содержание чиновников, его превращение в главный источник материального обеспечения служащих, — безусловно, способствовали повышению уровня организации государственного управления.

Российское правительство позаботилось о том, чтобы основное звено служащих государственных органов — табельное или классное чиновничество, имели достойное материальное содержание. В 1906 г. 90% чиновников получа-

ли от 1 тыс. до 5 тыс. руб. жалованья в год. Из них 53,5% получали заработную плату в пределах 1 тыс. руб. в год, или 85—90 руб. в месяц. В то же время 9% общего количества чиновников было установлено жалование от 10 до 20 тыс. руб. в год. Это относилось к чинам высшей бюрократии. Основной оклад членов Государственного совета составлял 12—18 тыс. руб. в год. Содержание сенаторов обходилось в 7—77 тыс. руб. в год. Оклады министров достигали 18—20 тыс. руб. в год. Жалование губернаторов доходило до 4,5—5 тыс. руб. в год. Что касается низшего звена гражданских служащих — некласных чиновников, канцелярских служителей, то их оклады были в 30—40 и более раз меньше по сравнению с чинами высшей бюрократии. Младшие служащие в губернских правлениях, например, получали жалование 9—18 или 18—25 руб. в месяц.

Тем не менее подавляющее большинство классных чиновников было материально обеспечено. Табельные сотрудники административного аппарата имели от государства социальную гарантию существования в достатке. Подтверждением этого могут служить официальные цены на продукты и товары широкого потребления в 1913 г. Тогда килограмм ржаного хлеба стоил 6 коп., ситного хлеба — 15 коп., говядины — 54 коп., свинины — 51 коп., килограмм сливочного масла — 1 руб. 22 коп., литр растительного масла — 32 коп., килограмм сахара — 29 коп., литр водки — 30 коп., один метр ситца — 18 коп., ботинки — 5 руб., сапоги 7 руб. и т. д.,

В деятельности российского правительства по социальной защите гражданских служащих заслуживают внимание меры социальной поддержки чиновников, потерявших должность в результате закрытия учреждения или его реорганизации. По постановлению Комитета министров от 4 мая 1839 г. гражданским служащим, оказавшимся по каким-либо причинам за штатом, в течение года выплачивалось жалование в прежнем размере. При сокращении штатов в министерствах и ведомствах Комитет министров ре-

комендовал их руководителям в случае появления вакансий не принимать на работу новых служащих, а замещать вакантные места именно теми служащими, которые остались за штатом.

Законодательными актами была предусмотрена еще целая группа мер относительно чиновников, остававшихся за штатом ввиду реорганизации учреждений или других причин. Прежде всего правительство заботилось о том, чтобы все эти служащие были "пристроены" на другие должности. В 1852 г. это положение, помимо министерств и ведомств, было распространено на подчиненные им губернские учреждения, "особенно в отношении лиц, занимавших должности, принадлежащие по расписанию к трем низшим классам, т. е. до X, класса включительно".

Кроме того, чиновники, попавшие под сокращение, по-прежнему числились на действительной службе до назначения их на другие штатные должности. Причем в течение всего вынужденного "заштатного" положения служащие получали половинный оклад, в случае перевода на службу в другие губернии гражданским служащим выдавались единовременное пособие и проездные суммы, а также подъемные деньги на устройство по новому месту жительства.

Среди форм социальной поддержки гражданских служащих можно отметить практику оказания материальной помощи чиновникам младшего звена, имевших низкое жалованье. В 1839 г. Комитет министров признал необходимым выделить в распоряжение 11 генерал-губернаторов краев и губернаторов отдаленных областей денежную сумму в размере 48 тыс. рублей на пособия малообеспеченным чиновникам и канцелярским служащим. Начальникам губерний предоставлялось право по собственному усмотрению выдавать пособия чиновникам, "известным особенным усердием и ревностью к службе", но не имеющим "достаточного состояния". Этот своего рода фонд социальной помощи должен был расходоваться прежде всего в таких случаях, как тяжелая и продолжительная болезнь служащих, крайняя

нужда в связи с пожарами или другими стихийными бедствиями и др.

В социально-защитной деятельности правительства заслуживает внимания опыт предоставления определенных социальных льгот и социальной поддержки служащих в удаленных от центра регионах России. Классные чиновники, назначенные на службу в отдаленные губернии и области, получали из государственной казны денежные суммы на подъем и обзаведение. Тем, кто ехал на новое место с назначением на определенную должность, выдавалась сумма в размере годового оклада будущей должности чиновника. Направленные в распоряжение губернского или областного начальства без предварительного назначения на должность получали годовой оклад в объеме оклада их прежней должности. Кроме подъемных сумм всем служащим, в том числе и не имеющим классных чинов, выдавались проездные деньги из расчета проезда до места назначения.

Согласно правительственному Положению 1842 г., после каждого пятилетия гражданской службы в административных органах *Сибири*, Кавказа, в Астраханской, Архангельской и других отдаленных областях и губерниях чиновникам назначалась прибавка к жалованью в размере 25% оклада. Канцелярским служащим срок выслуги для производства в первый классный чин XIV класса сокращался наполовину. Всем чиновникам, служившим в отдаленных регионах, 3 года службы засчитывались в общий стаж как 4 года. В случае болезни гражданские служащие принимались на лечение в больницы губернских Приказов общественного призрения или военные госпитали с оплатой за счет государственного казначейства.

В 1886 г. правительство утвердило новые "Правила об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях". Эти социальные льготы состояли: а) в выделении денежного пособия на подъем и обзаведение; б) в выдаче проездных денег на новое место работы; в) в прибавке к жалованью по выслуге определенного количества лет;

г) учреждении единовременных денежных пособий за каждое десятилетие службы; д) в предоставлении льготных более длительных отпусков; е) во введении пособий чиновникам на содержание и воспитание их детей; ж) в установлении льгот при назначении государственных пенсий; з) выделении пособий семьям чиновников, скончавшихся на службе.

Новые правила оставляли в силе зачет трех лет за четыре года службы и связанные с этим социальные льготы. Они сохраняли практику последовательного увеличения жалования за каждые пять лет службы в размере 25% оклада. Для воспитания детей чиновников, служивших в отдаленных местностях, в гражданских и военных учебных заведениях выделялись государственные стипендии и устанавливалось определенное количество учебных мест. Для подготовки детей к поступлению в учебные заведения чиновники отдаленных краев и губерний России получали пособия на детей до тринадцатилетнего возраста в размере 100 руб., а с 13 до 18 лет пособие увеличивалось до 150 руб. в год.

В апреле 1848 г., например, по именному указу Николая I для детей чиновников Пермской губернии учреждалось двадцать учебных мест в губернской гимназии с содержанием учащихся за счет государственного казначейства. Эти воспитанники отбирались из семей чиновников, как находившихся на службе, так и вышедших в отставку при условии "их ревностной и беспорочной" работы в гражданском ведомстве губернии не менее десятой лет. С окончанием гимназии эти воспитанники поступали в распоряжение пермского губернатора для определения на службу в административные учреждения губернии. Наиболее способные воспитанники, отлично окончившие гимназический курс, рекомендовались на учебу в Казанский университет, где специально для детей чиновников Пермской губернии учреждались четыре государственные стипендии. Выпускники гимназии и Казанского университета, обучавшиеся

за

назии и Казанского университета, обучавшиеся за государственный счет, были обязаны отслужить в Пермской губернии в каком-либо административном учреждении не менее шести лет.

§ 2. Практика социального признания отставных чиновников

Особое внимание правительство уделяло социальной защите заслуженных гражданских чиновников. Для осуществления попечительства над этой категорией государственных служащих в 1825 г. был создан Комитет признания заслуженных гражданских чиновников. Своим указом от 10 марта 1827 г. Сенат утвердил "правила признания заслуженных гражданских чиновников". Правилами устанавливался порядок оказания социальной помощи этим чиновникам, их вдовам, детям и родителям. Сенат предоставил комитету полномочия назначать единовременные пособия или постоянные пенсии гражданских служащих, которые во время службы проявляли "особенное усердие в исполнении должностных обязанностей", подорвали в той или иной степени свое здоровье и не имели средств к "приличному себя содержанию".

Механизм социальной поддержки этой категории служащих получил окончательное оформление в "Особенном Уставе о пособиях, определяемых Комитетом признания заслуженных гражданских чиновников". В соответствии с Уставом комитет мог оказывать социальную помощь нуж- • давшимся заслуженным чиновникам в таких формах, как назначение пенсии, предоставление единовременного денежного пособия, ходатайство о назначении пенсии из средств государственного казначейства, обучение за счет фонда Комитета оставшихся без родителей детей чиновни-

209

ков в учебных заведениях, помещение вдов и сирот в приюты, содержавшиеся за счет Комитета.

Первоначальный капитал Комитета составляли 1 млн руб. из общего с военными служащими инвалидного фонда и сборы с гражданских чиновников, поступавшие до этого в Комитет о раненых. Позднее денежный капитал Комитета заслуженных гражданских чиновников пополнялся за счет сумм, накапливавшихся в учреждениях по частным взысканиям, не полученным их собственниками в течение десяти лет. Источником формирования капитала Комитета служили также почтовые доходы с денежных и посылочных отправок, не востребованных в течение года.

Согласно нормам Устава о пособиях Комитет призрения заслуженных гражданских чиновников назначал пенсии в соответствии с классами должностей. Если чиновник находился на должности 4 класса, то по уставному положению ему назначалась пенсия в размере 2500 руб. в год, 5 класса — 2000 руб., 6 класса — 1200 руб., 7 класса — 800 руб., 8 класса — 600 руб., 9 класса — 500 руб., 10 класса — 400 руб., 12 класса — 300 руб., 13 и 14 классов — 200 руб. в год.

Заслуженным чиновникам 3 и 2 классов пенсии устанавливались на основе представления Комитета специальным распоряжением Государя. Чиновники, не занимавшие классовых должностей, а также канцелярские служители "в уважение преклонности лет и болезненного состояния", по решению Комитета, могли рассчитывать на пенсию в размере от 28 до 57 рублей в год.

Социальная помощь от Комитета заслуженных гражданских чиновников прекращалась: 1) когда чиновнику жаловалась земля, обеспечивавшая ему "безбедную жизнь"; 2) когда выздоровление позволяло ему вернуться на службу и получать жалованье, когда служащий переходил на содержание какого-либо благотворительного общества.

В случае болезни чиновники, состоявшие на службе,

могли обращаться в Комитет призрения с просьбой о выдаче единовременного денежного пособия. Эти просьбы удовлетворялись при условии, если непосредственное начальство подтверждало документально добросовестную работу служащих и указывало на связь расстройств их здоровья со "служебными трудами".

Покровительством Комитета пользовались вдовы, сироты и родители заслуженных гражданских чиновников. Бездетной вдове определялась пенсия в размере 50% полной пенсии чиновника. Вдова с детьми получала дополнительно к этой сумме по одной трети от второй половины пенсионного оклада на каждого ребенка при условии, что общая выплата не превышала размера полной пенсии. "Соответствующие пенсии назначались сиротам и родителям умерших чиновников. Круглые сироты, не имевшие родственников, по ходатайству Комитета призрения заслуженных гражданских чиновников могли направляться в учебные заведения для получения образования "на казенном иждивении".

В деятельности российского правительства по социальной защите гражданских служащих особое значение имело назначение государственных пенсий, в условиях монархической России наряду с военными служащими и придворными чинами они являлись той привилегированной категорией занятого трудом населения, которая пользовалась правом получения государственной пенсии.

Начало активного формирования законодательной базы социального призрения относится к петровской эпохе российской истории. В течение 1701—1724 гг. Петром I и Правительствующим Сенатом были приняты уставы, регламенты и указы, которые обеспечивали правовое регулирование социального призрения воинских, статских и придворных чинов.

В своих законодательных актах великий реформатор проявил себя как сторонник "закрытого" призрения, т. е. содержания нуждавшихся в различных благотворительных

учреждениях и заведениях. Поэтому в его указах государственному финансовому ведомству, губернским правлениям и городским магистратам мы находим требование открывать госпитали и богадельни, в которые, наряду с другими нуждавшимися в призрении людьми, "пристраивать" больных и немощных гражданских чиновников. Вместе с тем, как частное явление, в петровское время практиковались такие формы "открытого" призрения государственных служащих, как пенсии, "кормовые деньги", наделение землей, передача в аренду тех или иных промыслов.

Преемники Петра до Екатерины II не внесли что-либо принципиально нового в дело социальной помощи гражданским служащим, по тем или иным причинам ушедшим в отставку. Стремясь улучшить работу государственного аппарата, правительство Екатерины II существенно увеличило расходы на содержание чиновничества. Но особенно важно то, что оно пошло на официальное предоставление гражданским служащим возможности ухода в отставку по возрасту или болезни. В 1764 г. специальным указом Екатерины II в России впервые были введены пенсии для государственных служащих.

Окончательно законодательная база пенсионного обеспечения государственных служащих сложилась в царствование Николая I. В 1827 г. правительство утвердило Общий устав о пенсиях и единовременных пособиях по гражданским ведомствам. Позднее во введении к своду уставов заявлялось: "В награду трудов, подъяемых на государственной и общественной службе, сверх* различных почестей и окладов содержания, установлены: 1) пенсии и единовременные пособия за долговременное и беспорочное прохождение оной; 2) постоянные и единовременные пособия, назначаемые не по уважению к одним летам службы, но из внимания к особенному усердию в исполнении должностей и к происшедшим от того болезням..., не позволяющим продолжать службу временно или продолжительно".

Общим уставом о пенсиях определялось, что право на

пенсионное обеспечение "приобреталось" чиновниками "беспорочной выслугой" установленных законом сроков службы. Единовременные пособия предоставлялись гражданским служащим, оставившим работу "по тяжким и неизлечимым болезням" или "по совершенно расстроенному на службе здоровью".

Право на полную государственную пенсию получали лица, посвятившие гражданской службе не менее 35 лет своей жизни. Им назначалась максимальная пенсия в соответствии с Табелью пенсионных окладов. Прослужившим менее 35 лет, но более 25 лет, назначалась пенсия в размере 50% от полного пенсионного оклада. Служившие от 10 до 20 лет и оставившие службу по состоянию здоровья получали пенсию в размере одной трети от полной пенсии, от 20 до 30 лет — две трети полного пенсионного оклада. Служащим ученого и учебного ведомств для получения пенсии в размере полного ее оклада необходимый срок выслуги сокращался с 35 до 25 лет.

В целом ряде случаев гражданским чиновникам, получавшим пенсию, разрешалось продолжать работу. В частности, университетским профессорам, которым после 25-летнего стажа была назначена пенсия, предоставлялось право не прерывать службу в учебных заведениях. Сохраняя пенсию, они могли приниматься на соответствующие должности и в других ведомствах и получать положенное жалованье.

На размер пенсии чиновников большое влияние оказывала величина денежного оклада на занимаемой ими должности. Между тем для корпуса государственных служащих России было характерно резкое различие между "жалованьем" чиновников первых классов и основной массой служилого персонала.

В конце XIX — начале XX в. разрыв в размерах денежного содержания между чинами высшей бюрократии и большинством чиновников еще более увеличился. Размер государственной пенсии определялся также в зависимости

от продолжительности службы и разряда должности, которую занимал чиновник до отставки. Специальной Табелью было установлено девять разрядов должностей, в соответствии с которыми назначались полные оклады пенсий. Должностям I разряда правительство определило пенсию в сумме 1120 руб. в год, 2 разряда — 840 руб., 3 разряда первой степени — 560 руб., второй степени — 420 руб., 4 разряда — 336 руб., 5 разряда — 280 руб., 6 разряда — 210 руб., 7 разряда 217 руб., 9 разряда — 84 руб. в год. Что касается канцелярских служащих, не имевших классов чина и составляющих низшее звено служебной иерархии, то по пенсионному Уставу 1827 г. в зависимости от выслуги лет они получали пенсию от 36 до 96 руб. в год, или 3— 8 руб. в месяц.

Особые пенсионные оклады устанавливались для чиновников высшей бюрократии и военных верхов. Как было записано в Общем уставе о пенсиях члены Государственного совета, министры и другие высшие должностные лица получали пенсию, размеры которой определялись в каждом случае индивидуально по личному Высочайшему усмотрению Государя и могли в десять раз превышать полный пенсионный оклад чиновников высокого первого разряда.

Как видно из источников, на 1 января 1912 г. государственные пенсии в России получали около 300 тыс. бывших военных, гражданских и придворных служащих. Из них группа среднего и высшего начальствующего звена, составляющая около 1.0% всех пенсионеров, была* обеспечена пенсиями в размере от 2 тыс. до 12 тыс. руб. в год. Во вторую группу входили лица, получающие пенсии от 200 до 1 тыс. руб., или 16—80 руб. в месяц. На эту группу приходилось почти 50% общего числа служащих, получавших государственные пенсии. И, наконец, третья группа, охватывающая около 40% пенсионеров, состояла из низших служащих с пенсией от 36 до 100 руб. в год.

Во второй половине XIX в. уставные нормы пенсио-

ного обеспечения чиновников дополнялись и развивались. Незначительные суммы пенсий для целой группы должностных разрядов привели к тому, что министерства и ведомства административными мерами обходили табель о пенсиях. На основе прямых соглашений с министерством финансов в 80-е гг. они вводили так называемые усиленные пенсии. Их размеры были значительно выше тех сумм, которые были утверждены Пенсионным уставом. Для чиновников с 35-летним стажем службы "усиленные пенсии" могли достигать 75% жалованья, для прослуживших менее этого срока — до 50% жалованья.

Утвердившаяся практика зачета двух лет службы в Сибири и в других удаленных от центра регионах за три года или трех лет за четыре года службы давала льготные условия получения государственных пенсий. Это выражалось в том, что гражданским служащим отдаленных областей и губерний на две-три ступени повышался разряд, на основании которого определялся размер пенсии, и в связи с этим пенсия становилась повышенной. С другой стороны, указанная выше практика сокращала сроки выслуги лет для назначения пенсий.

По Положению Комитета министров (сентябрь 1840 г.) вдовам и детям умерших гражданских чиновников назначались пенсии на основе тех же окладов, из расчета которых были установлены пенсии главам их семей. Если производство в более высокие чины было оформлено должностным лицам уже после их кончины, вдовы и дети последних получали право пользоваться пенсионными льготами, присвоенными этим чинам. В случае поступления детей-сирот малообеспеченных чиновников в государственные учебные заведения они продолжали получать пенсию назначенную

Во второй половине XIX в. в России активно шло оформление системы пенсионного обеспечения государственных служащих на страховых началах Министерства и ведомства, органы земского и городского самоуправления, различные профессиональные объединения служащих созда-

вали пенсионные капиталы и открывали пенсионные кассы. В эти годы получили распространение кассы трех видов, в том числе кассы с полным отсутствием страхового начала, кассы, где страхование жизни служащих лежало в основе их деятельности по социальному обеспечению в виде пенсий.

Среди пенсионных касс второго типа видное место занимали эмеритальные кассы (лат. эмеритус — заслуженный). Такие кассы были учреждены ведомством инженеров путей сообщения (1860 г.), ведомством горных инженеров (1860 г.), морским ведомством (1871 г.), почтово-телеграфным ведомством и др. Источником денежных средств в этих кассах являлись взносы их членов в размере определенного процента с жалованья, доплаты из государственного ведомства, при котором организована касса; пожертвования, завещания и прочие поступления.

Используя эти денежные источники и участвуя в различных финансовых операциях, эмеритальные кассы к концу 90-х гг. располагали значительным пенсионным капиталом, в частности, на счету кассы ведомства юстиции числилось 18 млн, горных инженеров — 16 млн, служащих казенных железных дорог — 10 млн руб. и т. д.

Право на эмеритальные пенсии из этих капиталов получали лица, прослужившие в ведомстве не менее 25 лет и являвшиеся членами кассы не менее 20 лет. Такие пенсии по выслуге лет подразделялись на два класса: пенсия 1 класса за 35 и более лет службы, пенсия 2 класса за службу от 25 до 35 лет. В то же время они делились на 4 разряда по времени участия в качестве члена эмеритальной кассы, а именно от 20 до 25 лет, от 25 до 30 лет, от 30 до 35 лет, от 35 лет и более. С учетом этого устанавливались размеры пенсий. Эмеритальные пенсии были заметно выше государственных пенсий. Например, в военно-сухопутном ведомстве полные оклады эмеритальных пенсий составляли: действующему тайному советнику — 2145 руб. против 1430 из государственного казначейства, титулярному советни-

ку — 473 руб. (345 руб.), губернскому секретарю — 358 руб. (290 руб.) и т. д. Характерно, что при двадцатилетнем членстве в эмеритальной кассе на условиях шестипроцентного отчисления из жалованья такие пенсии военнослужащим и гражданским служащим являлись дополнением к государственным пенсиям. В случае кончины члена кассы или зачисления его в списки пропавших без вести право на эмеритальную пенсию предоставлялось семье и детям.

Институт эмеритальных касс использовался целым рядом губернских земских органов самоуправления, в том числе московским губернским собранием, тверским, рязанским, курским, пензенским, нижегородским, владимирским и другими губернскими земскими собраниями. В кассах состояли все состоявшие на службе в земских учреждениях, за исключением выборных должностных лиц. Их пенсионный фонд формировался: из вычетов 2—6% жалования, вычетов 6—10% денежных наград и пособий, ежегодных ассигнований земств в расчете 3—10% с суммы, выделяемой по смете на содержание земских служащих, штрафов за неисправности по службе, добровольных взносов новых членов кассы или назначенных на более высокие должности и пр.

Земские самоуправленческие органы на устанавливали единых размеров пенсий. В ряде случаев она составляла 46—66% этого оклада. Сроки выслуги для получения полной пенсии колебались от 24 до 30 лет. Для большинства земских служащих, в том числе статистиков, агрономов, землемеров, учителей, фельдшеров и других, не имевших высоких окладов, тружеников земского дела эмеритальные пенсии были важнейшим источником их социального обеспечения.

Правительство дореволюционной России оговаривало назначение государственных пенсий довольно жесткими требованиями к служащим и не допускало автоматического приобретения этого права только по выслуге лет в связи с возрастом или заболеванием. Российское правительство было решительным противником безразборчивого и

уравнительного подходов при назначении пенсий государственным служащим. Оно исключало возможность "заслужить" пенсию лишь посредством "отбывания" в должности в течение установленного количества лет и не принимало во внимание имевшую уже в то время хождение идею о том, что "возраст всех делает равными".

Прежде всего основанием для назначения пенсии от государства служили выслуга лет и разряд должности, которую занимал служащий перед выходом в отставку. С другой стороны, российское законодательство связывало право гражданских служащих на пенсию с их добросовестной, успешной и беспорочной службой в учреждениях тех или иных государственных ведомств. Нарушение этих требований могло привести к утрате права на пенсионное обеспечение.

Права на государственную пенсию лишались служащие, подвергавшиеся уголовным наказаниям с ограничением или потерей всех прав гражданского состояния; служащие, отстраненные от должности по различным причинам. Правительство отказывало в пенсии чиновникам и другим служащим, находившимся под судом и не получившим оправдательного приговора. Претендовать на пенсию не могли государственные служащие, имевшие классный чин, но разжалованные по суду или лишенные права занимать должности на гражданской или другой службе. Официальные органы не принимали прошений о назначении пенсий от служащих, бывших под судом и оставленных по его решению в подозрении.

Кроме этого положением Комитета министров (апрель 1839 г.) было установлено, что чиновники и прочие служащие, в течение последних лет службы получавшие отрицательные аттестации или исключенные из гражданского ведомства, не могли выступать соискателями государственной пенсии, последним давалась возможность заслужить такое право только в том случае, если они получают разрешение Сената и своего ведомства о возвращении на службу и приобретут необходимый для назначения пенсии стаж.

Подобная практика распространялась и на военнослужащих. Право на государственную пенсию теряли офицеры и чиновники военного ведомства, совершившие преступления или тяжкие проступки по службе и подвергавшиеся по суду уголовным и исправительным наказаниям, а также серьезным дисциплинарным взысканиям с занесением их в послужной список.

Во второй половине XIX — начале XX в. среди причин, на основании которых служащие могли быть лишены государственного пенсионного обеспечения, увеличился удельный вес случаев отказа в назначении пенсии по мотивам "политической неблагонадежности". Иллюстрацией то/о, что российское правительство связывало назначение пенсий служащим с их полной лояльностью по отношению к существующему строю и политике государства, может служить указ Николая II от 26 декабря 1903 г.: "Государь Император... Высочайше указать соизволил, что чиновники... не могут считаться имеющими право на пенсию в случае удаления их, в порядке означенного постановления от 1 (14) августа 1902 г., от службы за политическую неблагонадежность, противодействие распоряжениям Правительства и другие несовместные со служебным долгом пост тупки".

Итак, практика российского правительства по социальной защите лиц, находившихся на государственной гражданской службе, носит поучительный и вместе с тем противоречивый характер. Опыт предоставления служащим определенных социальных гарантий, в число которых входили относительно высокий статус, законодательное обеспечение служебного роста, право пожизненной службы, в известной степени привилегированное материальное содержание, государственное пенсионное обслуживание, содержит в себе немало рационального.

Однако данный исторический опыт не может рассматриваться и оцениваться только в позитивном ключе, поскольку имеет крупные недостатки и даже пороки. Соци-

альная политика правительства была починена задаче формирования служащих такого типа, который отвечал требованиям самодержавного государства и его правящих кругов, а именно выработки у них качеств безоговорочной исполнительности, строгого следования исходящим свыше предписаниям и распоряжениям, "усердного и беспорочного" несения служебного долга при полном отказе от собственномыслия и инициативы. Поэтому организация прохождения службы вплоть до правил назначения государственной пенсии ставила служащих гражданских ведомств в положение полной зависимости от официальных властей и непосредственного начальства и тем самым обуславливало их недостаточную социальную защищенность, что было бы полезным учитывать в ходе выполнения Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" (1995 г.).

Вопросы для самоконтроля

1. Какие социальные гарантии относительно гражданских служащих содержало российское законодательство?
2. Расскажите о порядке и формах пенсионного обеспечения служащих.
3. Какие вы можете указать основания для вывода о недостаточной социальной защищенности государственных служащих?

Литература

1. *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978.
2. *Маргулис М.* Исторический очерк законодательных мер по общественному призрению. СПб., 1901.

3. Общий Устав о пенсиях и единовременных пособиях по гражданским ведомствам // Свод законов Российской Империи. Т. 3. Кн. 11. 1910.

4. Пенсии: Энциклопедический словарь / Изд. Ф. А. Брокгауз и И. А. Ефрон. Т. XXII. СПб., 1898.

5. Положение о преимуществах службы в отдаленных и малонаселенных краях Империи / Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2. Т. XVII. СПб., 1878.

6. Правила призрения заслуженных гражданских чиновников / Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2. Т. 2. СПб., 1878.

Глава 12. Военнослужащие в системе социального обеспечения Российского государства

§ 1. Становление социальной помощи воинам в условиях единого Российского государства

Многовековое прошлое нашей страны убедительно свидетельствует, что через всю историю России красной нитью проходит традиция всенародного "попечения" о "воинах", "служивых людях", глубокое уважение к профессии "защитника Отечества". Российское государство проявляло постоянную заботу о высоком общественном статусе и достойном уровне жизни военнослужащих. Среди государственных мер социальной поддержки военных были относительно более высокое жалование, законодательно закрепленные возможности успешного продвижения по службе за выслугу лет и отличия, целый ряд социальных льгот, определенные привилегии в общественном положении, государственное страхование жизни и здоровья, гарантированное пенсионное обеспечение по ранению, болезни, старости. Со времени укрепления российского централизованного государства его правительство рассматривало военную службу как особый вид государственной службы. Ее особенности заключались в том, что, выполняя обязанности по защите Отечества, военнослужащие: 1) рискуют своей жизнью; 2) их деятельность, уклад жизни и быта детально регламентированы; 3) на них возлагается повышенная юридическая ответственность за несение воинских обязанностей; 4) они ограничиваются в политических, социально-экономических и других правах. В связи с этим Российское

государство принимало меры по известной компенсации частично или полностью отчужденных у военнослужащих прав посредством создания специальных гарантий, которые обеспечивали благоприятные условия службы, достойный уровень удовлетворения материальных и духовных интересов, соответствующее социальное обеспечение. Проследивая изменения оснований для систем социального распределения, известный русский социолог П. Сорокин заметил, что на определенном этапе исторического развития древних государств каста жрецов уступает в своем социальном статусе представителям военных защитников государства. Поэтому лозунг "каждому по заслугам" получает формулу: "каждому по мере его участия в обороне страны от врага, по мере его ратной службы и участия в управлении". Соответственно росту социальной роли военных, писал П. Сорокин, "росли поэтому и их привилегии"¹.

Российское государство не избежало этой тенденции всемирно-исторического характера. Как и другие государства, с учетом общественной важности, степени сложности и меры ответственности военной службы оно разрабатывало и проводило политику социальной защиты военнослужащих и накопило в этой области значительный опыт, который представляет интерес для всех, кто изучает историю социальной работы в России.

Ранние документальные сведения об участии государства в судьбах воинов, пострадавших на войне, относятся к XVII в. Из этих документов следует, что уходящие в отставку военные "служилые люди" в зависимости от сословной принадлежности, ратных заслуг и срока службы Государю пользовались различными формами социальной поддержки со стороны государства. Уже в то время стал формироваться Такой вид помощи раненым в битвах, как их трудоустройство или "кормление" посредством назначения на различные административные должности при условии,

¹ Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 259.

что состояние здоровья позволяло им выполнять служебные обязанности. Указом от 5 мая 1661 г. предписывалось отставных военных "в города и пригороды отпустить в воеводы и приказные люди".

Другой формой социальной поддержки военных, ушедших со службы по ранению, являлось предоставление "прожиточного поместья" или "прибавки" к поместьям. По указу Алексея Михайловича (июнь 1663 г.) московским дворянам и боярским детям других городов "жаловались" земельные поместья за тяжкие ранения — 50 десятин и за легкие ранения — 25 десятин. Наряду с этим городским стрельцам и драгунам, солдатам, донским и другим казакам также выделялись земельные участки в пользование размером 25 десятин. По существу это была своего рода пенсия в натуральном виде.

В отдельных случаях в силу тяжести ранения в царствование Алексея Михайловича и Федора Алексеевича могло назначаться денежное жалование до конца жизни, что было прообразом будущей государственной пенсии. Наконец, распространенным видом социального призрения в XVIII в. стало пожизненное "пропитание до веку живота", т. е. содержание за счет общественной и частной благотворительности. Неимущие воины, в том числе безземельные дворяне и простые ратники из низших слоев общества, не способные существовать без посторонней помощи ввиду тяжести ранения или старости, помещались в монастырские или воинские богадельни. Специальные приюты для раненных воинов начали функционировать в 1606—1613 г. при Троице-Сергиевом монастыре. В 1665 г. богадельни для престарелых и раненных воинов были построены в Москве. Своим указом 1682 г. царь Федор Алексеевич повелел построить в Знаменском монастыре и на Гранатном дворе богадельни для пожизненного содержания "служилых людей", получивших тяжелые раны и увечья. С петровских времен, когда войско окончательно превратилось в регулярную армию, правительство было особенно озабочено со-

циальным самочувствием военнослужащих и прежде всего принимало меры по обеспечению достойного жизненного уровня профессионального ядра вооруженных сил государства — офицерского корпуса. Петр I законодательно закрепил этот принцип в строительстве армии и флота: "Офицерам всем дворянство и первое место" с соответствующими материальными и другими социальными привилегиями. Офицерскому составу было установлено относительно высокое денежное жалование, в том числе генералу — 3120 руб. в год, генерал-лейтенанту — 1800 руб. в год, генерал-майору — 1080, полковнику — 300 руб., майору 140 руб., капитану — 100 руб., поручику — 80 руб. и прапорщику — 50 руб. в год.

Для офицеров армии и флота главным источником удовлетворения потребностей было жалование. И хотя их жалование во времена Александра II удвоилось и утроилось, оно значительно отставало от стоимости жизни. Не случайно в царствование Николая I правительство нашло, что оклады недостаточны и 6 декабря 1838 г. утвердило новую Табель жалования. Согласно новой Табели армейский полковник стал получать 560 руб. в год, майор — 365 руб., капитан — 336 руб., поручик — 282 руб., прапорщик — 224 руб. в год. В целом по сравнению с 1816 г. жалование младшим офицерам было увеличено до 80%, а старшим офицерам — до 7%. Кроме того, во время корпусных сборов и караулов им стали выдавать суточные порционные на питание.

При Петре I средства на жалование офицерскому и рядовому составу, обеспечение армии продовольствием и фуражом собирались с населения. В этих целях каждой губернии приписывались отдельные количество полков пехоты и кавалерии. Петр I потребовал от Сената постоянного и достаточного снабжения войск, чтобы войска "были до вольны". В утвержденном им Воинском уставе 1716 г. указывалось, что армия по степени ее снабжения во всем должна "исправна быть".

Наряду с жалованьем офицеры пользовались целым рядом социальных льгот. Им гарантировалось обеспечение жильем. Командиру роты полагалась двухкомнатная квартира, полковнику — квартира из пяти комнат. Если офицеры не смогли снять квартиры на выделенные им квартирные деньги, то местное управление обязано было в течение недели предоставить надлежащую квартиру с мебелью, отоплением и освещением. Служившие в отдаленных местностях получали социальную поддержку в виде денежных пособий на воспитание детей до 13 и до 17 лет, а также на их обучение в низших, средних и высших учебных заведениях.

В целом, в сравнении с доходами других социальных групп населения денежное содержание офицеров российской армии было высоким, что позволяло до середины XIX в. относить офицерский корпус к высшему классу, а в конце XIX в. — к среднему классу общества.

Попечение о военнослужащих, в силу различных причин нуждавшихся непосредственно в социальном призрении, в царствование Петра I и его преемников претерпело существенное изменение в сторону улучшения его организации. В допетровское время жалование поместий и выплата "кормовых денег" участникам сражений, получившим увечья или ранение на войне, являлось как бы наградой за ратный труд. Устанавливая подобного рода награду, правительство не делало различия между зажиточными и малоимущими людьми. В царствование Петра I призрение военнослужащих стало более адресным. Социальной помощью государства стали пользоваться главным образом те офицеры и рядовые, которые находились в тяжелом материальном положении, не имели собственного крова, не могли рассчитывать на поддержку со стороны родственников.

В то же время в области призрения Петр I продолжил многие полезные начинания прежних государей. Его правительство стремилось "пристроить" увечных, раненых и престарелых воинов таким образом, чтобы они имели ис-

точник существования. По указу от 9 февраля 1710 г. негодные к строевой службе офицеры, урядники и солдаты направлялись в губернии для обучения рекрутов. В 1716 г. Государь предписал Сенату использовать офицеров, получивших отставку по старости и ранениям, во внутренних гарнизонах или на гражданской службе, "кто к какому делу будет способен". В Морской устав 1720-г. был включен специальный пункт о социальном призрении военнослужащих: "Ежели, кто изувечен будет в бою или иным случаем во время службы своей, что он к корабельной службе негоден будет; того в гарнизоны или статскую службу употребить, повысив чином; а ежели так изувечен будет, что никуда не годен будет, то такого в госпитале кормить до его смерти, а ежели в госпитале быть не хочет, то награжден будет годовым жалованьем и дать паспорт. То же разумеется о старых".

Послепетровские правительства продолжили практику трудоустройства отставных военнослужащих, способных по состоянию здоровья заниматься каким-либо трудом. Делу их устройства на работу был посвящен Указ 1729 г. Последний отличался детальностью проработки проблемы и содержал конкретные рекомендации центральным и местным учреждениям. В нем подтверждалось требование назначать отставных увечных офицеров на гражданские должности. Герольдмейстеру Сената, ведавшему делами о службе военных, гражданских и придворных чинов государства, поручалось трудоустроить 220 отставных штаб- и обер-офицеров. Одновременно рекомендовалось отставных инвалидов унтер-офицеров и солдат, владеющих грамотой, использовать в качестве досмотрщиков таможен. Указ обязывал военные и гражданские органы оказывать содействие отставным обер-офицерам и унтер-офицерам в устройстве на должности управляющих дворцовыми волостями, смотрителей госпиталей, надзирателей за исправностью дорог и мостов.

В системе государственного и общественного призрения военнослужащих видное место занимала деятельность государства и благотворительных организаций по социальной помощи раненым и больным воинам. Забота о воинах, получивших ранения в битвах, уходит своими корнями в далекие времена истории славянских племен и Древнерусского государства. Летописи запечатлели на своих страницах такие формы помощи раненым, как лечение в монастырских больницах, выделение из княжеской казны средств на поправку здоровья больных воинов, устройство в богадельни и др. В документах периода царствования Василия III и Ивана IV имеются сведения о наличии в войсках лекарей. Обеспечение полков лекарями активизировалось при правительстве государя Михаила Федоровича.

С оформлением и укреплением российского централизованного государства забота о раненых ставится на все более прочную законодательную основу. В царской грамоте Михаила Федоровича (1633 г.) полковым воеводам предписывалось обеспечивать медицинский осмотр раненых силами лекарей, заносить сведения о ранениях в послужные сведения, выдавать раненым воинам на лечение 3—4 руб. в месяц. Весьма важным являлся указ государя Алексея Михайловича от 15 июля 1663 г. о назначении раненым "лечебных" денежных выплат с учетом тяжести ранения. В соответствии с указом дворяне, боярские дети рейтарских, драгунских и солдатских полков получали из государственной казны за тяжелое ранение 9 рублей, за легкое ранение 6 руб. Денежное пособие в сумме 2 рубля выдавалось раненым драгунам, солдатам, московским и другим городовым стрельцам, казакам различных областей. Монастырским слугам и даточным боярским людям "жаловалось" на лечение ран 2 руб., "пашенным" мужикам — 1 руб. 50 коп. 30 апреля 1655 г. последовал указ Алексея Михайловича об обязательном лекарском осмотре "служилых людей", увольняемых из войска по болезни. По распоряжению Ап-

текарского Приказа 1670 г. раненым офицерам устанавливался бесплатный отпуск лекарств из царской аптеки.

Царским указом 1689 г. "начальным людям" денежная помощь за тяжелое ранение была увеличена до 12 руб. и за легкое ранение — до 7 руб. Драгуны, солдаты, донские и другие казаки стали получать от государства за тяжелые раны 6 рублей, за легкие — 2 руб. Стрельцам Москвы и других городов назначалось на лечение тяжелых ран 3 руб., средних — 2 руб. и легких — 1 руб. 50 коп. Государственные денежные выплаты на лечение ран практически представляло собой зародышевую форму единовременных пособий. Их размеры зависели: 1) от сословной принадлежности раненых; 2) от их положения в военной иерархии — начальствующий или рядовой состав; 3) от характера ранения — тяжелое, среднее или легкое.

§ 2. Государственное и общественное призрение военнослужащих в XVIII—XIX вв.

Законодательные акты Петра I, его инструкции и уставы армии и флота содержали в себе обязательство государства оказывать помощь раненым за счет государственного бюджета. В 1710 г. он дал распоряжение "раненых лечить из казны" и выдавать им "полное жалованье". С именем Петра I связано открытие первых в России сухопутных и морских госпиталей, а также инвалидного дома для увечных воинов. Причем по поводу тяжело раненных офицеров и солдат в 1720 г. было установлено, что совершенно беспомощных из них лечить и "кормить в госпитале до самой смерти".

Деятельность Петра I по созданию военных госпиталей была продолжена в царствование Елизаветы, Екатерины II, Александра I и других российских государей. В 20-е гг.

XIX в., к концу правления Александра I, госпитальная сеть России состояла из 95 постоянных военных госпиталей. Они имели почти 29 тыс. мест для лечения раненных военнослужащих, в том числе 740 мест для офицерского и более 28 тыс. мест для рядового состава. Помимо этого в распоряжении военного ведомства находилось свыше 4 тыс. мест в городских больницах. Ко второй половине XIX в. военно-госпитальная служба стала еще более широкой. В 1852 г. она объединяла 128 госпиталей на 32 тыс. мест, где раненные и больные военнослужащие получали медицинскую помощь.

После Отечественной войны 1812 г. правительство Александра I приняло меры по упорядочению социального призрения раненных воинов. Эту работу возглавил Комитет по призрению раненных, учрежденный указом Государя от 18 августа 1814 г. Финансовые средства Комитета формировались за счет отчислений с пожалованных в вечное владение земель по 5—25 коп. с десятины, вычетов из столовых денег военнослужащих по 1 коп. с рубля в год, взимании с наград орденами и медалями, частных пожертвований и др. Существенным пополнением комитетского капитала являлась ежегодная финансовая помощь из государственного казначейства, в частности, в 1832 г. — 350 тыс. руб., в 1834 г. — 411 тыс., в 1838 г. — 716 тыс. руб.

Социальное призрение под руководством Комитета осуществлялось в различных формах. Среди них получили значительное распространение назначение пенсий из инвалидного капитала и государственного казначейства, выдача единовременных денежных пособий, выделение финансовых ссуд, назначение на должности в военном ведомстве, перевод и трудоустройство на гражданской службе, обеспечение жильем, оказание медицинской помощи и др.

По мере укрепления финансового положения и накопления опыта деятельность Комитета по социальному призрению раненных становилась все более значительной. С 1825

по 1854 г. им было назначено пенсий из инвалидного капитала генералам и офицерам 2301, унтер-офицерам и рядовым солдатам — 12 883. В течение 1856—1881 гг. количество назначенных пенсий офицерам составило 3288 и нижним чинам — 29 646. Тогда же общее число выданных единовременных пособий достигло 134 394.

По утвержденным в 1829 г. Правилам о пенсионном обеспечении раненых размеры инвалидных пенсий различались среди офицеров в зависимости от ухода в отставку с повышением или без повышения в чине. На оклады пенсий "нижних чинов" влияли такие обстоятельства, как содержание их в инвалидных командах или нахождение в полной отставке. Отставные военнослужащие получали пенсии соответственно тяжести ранения на 30—50 руб. больше, чем состав инвалидных команд. В 1872 г. правительство утвердило новую Табель о пенсиях по Комитету. По сравнению с 1829 г. размеры пенсий были увеличены на 20—25%.

Что касается той части раненых, которые по увечью были неспособны обходиться без посторонней помощи, то они определялись Комитетом в военные инвалидные дома и богадельни. В ведении Комитета находились инвалидный дом императора Павла I, Лопухинский дом призрения инвалидов памяти императора Николая I, Измайловская и Николаевская богадельни. В 90-е гг. XIX в. в Николаевской (Чесменской) богадельне призревалося 16 офицеров и 477 "нижних чинов", в Измайловской богадельне — 20 офицеров и 444 "нижних чина". Кроме того, в 1870 г. Комитет получил несколько сот мест в 56 богадельнях 26 губерний для призрения военнослужащих за счет своего инвалидного капитала. С 1856 по 1881 г. Комитет направил для призрения в богадельнях 4758 человек.

Деятельность комитета по призрению раненных воинов развивалась по нарастающей линии. Об этом свидетельствуют данные следующей таблицы.

Виды призрения	Годы			
	1816	1850	1875	1900
Количество военных пенсионеров	787	10306	21891	42951
Общая сумма выплат по пенсиям (руб.)	13 361	454 419	1076 051	2 237 745
Число лиц, получивших единовременные пособия	215	346	2545	5805
Содержалось в богадельнях			1 158	1391
Обучалось детей в/с в учебных заведениях			194	641

Важной частью социальной работы правительства являлось признание военнослужащих, которые по имущественному положению и состоянию здоровья были лишены возможности содержать себя без посторонней помощи. Со времен Древней Руси заботу об увечных, больных, престарелых брали на себя монастыри. С образованием российского централизованного государства эта традиция получила дальнейшее развитие. В XVII в. монастырское признание безземельных офицеров-дворян, стрельцов и ратников, неспособных к какой-либо работе, становится повинностью части монастырей. Типичным примером в этом отношении может служить царская грамота Государя Федора Алексеевича, направленная в 1680 г. архимандриту Тихвинского монастыря Макарию: "Пожаловали мы отставных стрельцов за их службы и за старость и за увечье; велено им быть у вас в Тихвинском монастыре для прокормления, и пищу, и одежду давать им, и им дается в год денежное жалование по рублю по тридцати алтын человеку, да хлебного запаса по четверику толокна, по полчетверику гороха, по четверику круп овсяных, по десяти гривенок соли, да им же даются недельные хлебы братские по хлебу на человека, и кормить их по воскресным дням братской пицею". В XVII в. монастырское признание занимало веду-

щую роль в социальном обеспечении неимущих и немощных воинов, особенно стрельцов.

Петровские преобразования начала XVIII в. охватили, таким образом, и сферу социальной помощи нуждающимся военнослужащим. Годы его правления ознаменованы значительным шагом вперед в реализации идеи социального призрения как отрасли государственного управления. Важно отметить, что Петр I являлся сторонником организации государственной социальной помощи, ориентированной на учреждения "закрытого призрения", как для военных, так и для гражданских лиц. Результатом его преобразований стало значительное расширение сети заведений государственного призрения. Как видно из разработанного-великим реформатором Регламента духовной коллегии, он имел своего рода программу организации государственного призрения, которая предусматривала открытие госпиталей, инвалидных домов, богаделен, детских приютов и др. Петр I разработал основы государственной политики в области призрения, которые оказали существенное влияние на характер и принципы строительства системы государственного призрения в XVIII — первой половине XIX в.

Однако в условиях многолетней Северной войны и тяжелой социально-экономической ситуации первой четверти XVIII в. программа Петра I в области государственного призрения во многом осталась нереализованной, и монастыри в его царствование оставались главными опорными пунктами в оказании социальной помощи нуждающимся военнослужащим. С 1701 по 1724 г. был издан целый ряд указов, посвященных признанию в монастырях "престарелых, раненных, увечных офицеров, урядников и солдат".

По распоряжению Петра I повинность содержания отставных офицеров и солдат была распространена на все монастыри. По указу от 28 июля 1719 г. уволенные с военной службы "за ранами и за старостью" солдаты должны были отсылаться в монастыри и получать "жалованье денежное и хлебное из монастырских доходов". Несколько

позднее Сенатом было установлено, что монастыри обязаны выдавать отставным военным жалование на уровне гарнизонов тех губерний, где находятся обитатели. В апреле 1722 г. последовало правительственное распоряжение, согласно которому "старым и увечным рядовым" в монастырях определялось содержание в виде 10 руб. денег, 10 четвертей хлеба и дров, а офицерам и унтер-офицерам — в полуторном объеме за счет монастырей.

Неспособные к военной службе по увечью или возрасту офицеры и солдаты проходили освидетельствование в Военной комиссии Сената или в специальных губернских комиссиях. Затем они направлялись в Комиссию экономии, ведавшую монастырским имуществом. Эта комиссия распределяла отставных неимущих и требующих ухода военных по монастырям.

В связи с жалобами монастырей на их экономическую неспособность обеспечить отставников установленными нормами довольствия указом Анны Иоанновны (1731 г.) монастырское содержание бывших воинов было в известной мере упорядочено. Правительство утвердило специальную Табель жалования офицерам и солдатам, размещенным в монастырях. По новой Табели жалование устанавливалось в следующих размерах: полковнику 100 руб., майору — 46 руб., капитану — 33 руб., поручику — 26 руб., прапорщику — 16 руб., унтер-офицеру — 5 руб., армейскому рядовому — 3,6 руб. в год. Отставники должны были получать припасы от монастыря в счет установленного жалования. Помимо денежного оклада унтер-офицерам и рядовым назначалась выдача провианта по определенным нормам.

Содержание отставных военных в монастырях продолжало быть их повинностью до начала 60-х гг. В связи с превращением монастырской земли в государственную собственность и экономическим ослаблением монастырей, а также по целому ряду других причин указом Екатерины II от 26 февраля 1764 г. монастыри были освобождены от повинности содержания военных отставников.

С этого времени заботу о призрении отставных офицеров и солдат, нуждавшихся в социальной помощи, взяло на себя государство. Ликвидация монастырского призрения сопровождалась введением новых форм социального обеспечения увечных и неимущих воинов. По февральскому указу 1764 г. увечные воины переводились из монастырей в особые инвалидные команды, сформированные в гарнизонах 31 городов России.

В эту группу городов входили Арзамас, Козельск, Муром, Пенза, Саранск, Свияжск, Тамбов и др. Для направления в инвалидные команды был установлен определенный количественный состав, а именно для гвардии — 13 офицеров и 200 рядовых, для армии — 1140 старших и младших офицеров и 3000 рядовых. Всего призываемых в инвалидных городах планировалось 4353 человека.

Наряду с инвалидными командами, состоявшими из неслужащих инвалидов, при внутренних гарнизонах создавались инвалидные роты. Офицеры и солдаты инвалидных рот несли нестроевую службу, как правило, в качестве часовых у складов, школ и садов. В 1801 г. при городских гарнизонах числились 31 инвалидная команда и 51 инвалидная рота. В них на 1 декабря 1801 государственное ведомство призвало 11 169 инвалидов, в том числе более 1200 офицеров и около 10 тыс. рядовых.

Для офицеров и солдат, не имевших возможности работать и служивших в нестроевых командах, были построены специальные богадельни при архиерейских домах. Всего было построено 26 богаделен из расчета по одной богадельне в каждой епархии. Они могли принять 765 человек на полное государственное обеспечение.

Вместе с призрением раненых, больных и инвалидов государство не оставляло без специального обеспечения тех "служилых людей", которые честно выполняли воинский долг и посвятили свою жизнь службе в вооруженных силах. Военные в России относились к тем немногим катего-

риям служащих, которые пользовались правом получения государственной пенсии за выслугу лет.

Как частное явление назначение "кормовых денег" отставным, неизлечимым больным и увечным воинам практиковалось еще в царствование Алексея Михайловича (1645— 1676 гг.). Петр I включил выслугу лет на военной службе в перечень оснований для назначения офицерам, ушедшим в отставку, определенного "жалованья от государства". В своих законах он заверял офицеров, унтер-офицеров и солдат, что за "долговременные труды воинские" государство не оставит их без социальной помощи. Его указами от 22 марта 1716 г. и 29 июля 1719 г. официальным властям предписывалось выплачивать офицерам, оказавшимся в отставке по старости, "некоторое жалованье для пропитания по их смерть". Таким образом вошли в практику зачаточные формы государственного пенсионного обеспечения военнослужащих.

Эти начинания по социальному признанию отставных воинов были продолжены и развиты в послепетровское время. Приняв решение размещать отставников гвардии и армии на жительство в 31 городе России, Екатерина II установила им определенное денежное содержание. Право на признание и жительство в указанных городах имели все отставные военные, служившие в строевых частях и не имеющие средств к пропитанию. Все помещенные на жительство получали квартиру и жалованье. Жилье отводилось от местных горожан на три года. После трехлетнего срока офицерам и рядовым выделялось от казны 9 руб. единовременного пособия на строительство собственного дома. Вышедшим в отставку и поселенным "в инвалидных городах" офицерам и рядовым назначалось "жалованье" из государственной казны, в том числе армейским подполковникам — 120 руб. в год, майорам — 100 руб., капитанам — 65 руб., поручикам — 40 руб., подпоручикам и прапорщикам — 33 руб., унтер-офицерам — 15 руб., капралам и рядовым — 10 руб. в год. Общее количество отставных военно-

служащих, находившихся на полном содержании правительства в первую половину правления Екатерины II, составляло 9349 человек. Из них более 50% получали жалованье или своего рода пенсию.

В XIX в. государственные пенсии стали ведущей формой социального обеспечения военнослужащих. На основе Общего пенсионного устава право на получение государственной пенсии предоставлялось прежде всего офицерам и чиновникам военного ведомства по нормативам, единым для всех государственных служащих. Соответствующие пенсии получали офицеры и чиновники, прослужившие от 10 до 20 лет, от 20 до 30 лет и от 30 до 35 лет.

Наряду с этим отдельным категориям служащих ** военного ведомства государственные пенсии назначались по особым положениям. Это относилось к служащим военно-учебной части, где полный оклад пенсии устанавливался не за 35, а за 25 лет службы и 50%-й оклад пенсии — за 20 лет службы. На основании особого положения назначались пенсии служащим военно-медицинского ведомства, а именно полный пенсионный оклад они получали за 30 лет, а половинный — за 20 лет военной службы.

При определении сроков назначения пенсии время, проведенное офицерами в боевых действиях, увеличивалось вдвое. Служившие в отдаленных краях России офицеры и чиновники военного ведомства получали право на сокращение пенсионных сроков в зависимости от разряда местности. В местностях 1 разряда два дня службы считались за три, 2-го разряда — три дня за четыре, 3-го разряда — четыре дня за пять дней службы.

Военному министру, членам Военного Совета, членам Главного военного суда, командующим войсками военных округов, корпусным командирам, начальникам главных управлений военного министерства государственные пенсии назначались специальным личным распоряжением главы государства. Все остальные генералы, штаб-офицеры и старшие офицеры получали пенсии в зависимости от чинов

или разрядов должностей. В военном и морском ведомствах оклады государственных пенсий по чинам в конце 90-х гг. XIX в. устанавливались в следующих размерах: полному генералу и адмиралу — 1430 руб. в год, генерал-лейтенанту и вице-адмиралу — 1145 руб., генерал-майору и контрадмиралу — 860 руб., полковнику — 571 руб., капитану 1 ранга — 571 руб., капитану и капитан-лейтенанту — 345 руб., поручику и мичману — 290 руб. в год.

В соответствии с разрядами должностей государственные пенсии назначались чиновникам военного ведомства, а также генералам, штаб-офицерам и старшим офицерам, занимавшим административные должности.

Что касается нижних чинов, то правом на пенсию пользовались только унтер-офицеры и отставные нестроевые солдаты старшего разряда, состоявшие на сверхсрочной службе. За 20 лет сверхсрочной службы при увольнении в отставку они "награждались" пенсией в размере 96 руб. в год или им выдавалось единовременное пособие в 1 тыс. руб.

Получившие ранение и ставшие инвалидами военнослужащие, принятые под попечительство Александровского Комитета по призрению раненых, могли рассчитывать на пенсии из так называемого инвалидного капитала. Размеры пенсий зависели от чина и тяжести ранений, которые подразделялись на две группы. Высшие пенсии назначались в сумме 1716 руб. инвалиду 1-го класса и 1143 рубля инвалиду 2-го класса. Низшие пенсии составляли 300 руб. офицеру или чиновнику с ранением 1-го* класса и 170 руб. с ранением 2-го класса. Раненые и ставшие инвалидами "нижние чины" получали пенсии за ранение 1-го класса 120 рублей в год и за ранение 2-го класса — 60 руб. в год.

Заметно, что особой заботой правительства пользовался начальствующий состав армии и флота, получавший высокие пенсии. Пенсия в целом обеспечивала старших офицеров. В то же время нельзя не заметить, что пенсионное право распространялось только на унтер-офицеров и сол-

дат-сверхсрочников старшего разряда. Весьма незначительными были пенсии "нижним чинам", инвалидам с ранением 2-го класса — 5 руб. в месяц.

Наряду с государственными пенсиями военнослужащие могли пользоваться услугами пенсионных касс с элементами страхового начала. Военно-сухопутное ведомство открыло такого рода кассу, т. е. эмеритальную кассу, — в 1859 г., а морское ведомство — в 1871 г. Капитал эмеритальной кассы военно-сухопутного ведомства сложился, прежде всего, из единовременного правительственного пособия в сумме 7,5 млн руб. Оно было оформлено как бессрочный вклад кассы в государственное казначейство, что приносило ей ежегодный доход в виде процентов в размере 300 тыс. рублей. С 1897 г. государственное казначейство ежегодно вносило в кассу 1 млн 200 тыс. руб. Наряду с этим финансовый фонд кассы формировался за счет вычетов 6% из окладов членов кассы. Посредством участия в различных финансовых операциях касса военно-сухопутного ведомства располагала к 90-м гг. крупным пенсионным капиталом в сумме 111 млн руб., а касса морского ведомства — 23 млн руб.

Военнослужащие приобретали право на получение эмеритальных пенсий при условии, если они прослужили в военном ведомстве не менее 25 лет и состояли членами кассы не менее 20 лет. В зависимости от сроков службы и членского стажа размеры пенсий подразделялись на разряды.

С учетом выслуги лет и времени членства в эмеритальной кассе от утвержденных полных пенсионных окладов назначались пенсии военнослужащим. Пенсии за 25—30 лет службы, например, в зависимости от разрядов устанавливались в следующих размерах: 1-й разряд (20—25 лет членства в кассе) — 5/12 полного оклада, 2-й разряд (25—30 лет) — 6/12 полного оклада, 3-й разряд (30—35 лет) — 7/12 полного оклада и 4-й разряд (35 и более лет) — полный оклад пенсии. Двадцатилетнее членство в эмеритальных кассах военных ведомств давало право военнослужа-

щим получать ее как дополнение к государственной пенсии.

Социальное призрение военнослужащих включало правительственные меры по оказанию помощи семьям "служивых людей". Одним из ранних законодательных актов такого рода является Государева грамота царя Алексея Михайловича от 31 марта 1649 г. Эта грамота запрещала местным властям выселять стрелецких, пушкарских и казачьих жен из домов их мужей, погибших на войне или взятых в плен противником. В 1650 г. был издан царский указ, согласно которому вдовы и дети убитых в ходе военных действий или умерших от ран, а также оказавшихся в плену наделялись поместьями, т. е. пожизненными земельными участками из расчета 7,5 десятины — вдовам и 3,5 десятины — детям.

Практика социальной помощи вдовам и детям погибших обогащалась и развивалась в петровское и в послепетровское время. В 1720 г. Петр I утвердил положение, согласно которому вдовам убитых и умерших воинов устанавливалось пособие в размере восьмой части годового жалованья мужа, а детям — в размере двенадцатой части. При этом женам до 40 лет назначалось единовременное годовое жалованье, а от 40 лет и выше — до их кончины или замужества. Детям выплата производилась: мальчикам — до 10 лет, девочкам — до 15 лет, при Екатерине II петровские нормы пенсионного обеспечения вдов были сохранены. Что касается детей, то выдача пособий мальчикам продлевалась до 12-летнего возраста и девушкам — до 20 лет. Царским указом 1799 г. право вдов на пенсии уже не ограничивалось определенным возрастом. Сиротам устанавливалась пенсия за погибшего отца-воина до совершеннолетия. Размеры пенсий были увеличены с восьмой и двенадцатой части до полного жалованья мужа или отца.

В эпоху Александра I попечение о вдовах и сиротах военнослужащих, умерших от ран, взял на себя Комитет по призрению раненых. Комитетом практиковались такие

формы призрения вдов и сирот, как назначение пенсий из инвалидного капитала и ходатайствования о них в военное министерство, выделение единовременных денежных пособий, определение сирот в учебные заведения. Так, в течение 1814—1825 гг. Комитет о раненых установил пенсии от своего ведомства 326 семьям, из государственной казны — 294 семьям. В это же время было выдано семьям военнослужащих 242 единовременных денежных пособия и направлены на учебу за счет Комитета более 140 детей. В николаевское время с 1825 по 1854 г. получили пенсии от Комитета свыше 2 тыс. семей убитых и умерших воинов, устроено в учебные заведения на государственные стипендии 813 сирот. Во второй половине XIX в. законы о предоставлении пенсий вдовам и детям в случае гибели их кормильцев, как офицеров, так и ряда "нижних чинов", продолжали действовать.

Примечательно, что довольно рано военное ведомство и сама армия стали брать на себя призрение части сирот военнослужащих. По петровским указам 1719 и 1721 гг. в гарнизонах создавались школы, где за счет армейского бюджета содержались и учились дети погибших "всякого чина" вплоть до офицерских детей недворянского сословия. В 1798 г. с учреждением Императорского Военно-сиротского дома все гарнизонные школы были преобразованы в его отделения. В марте 1801 г. функционировало 66 гарнизонных школ-отделений, в том числе в Петербурге и Москве — на 1500 мест, в Кронштадте, Риге и Ревеле — на 1000 мест, в Архангельске — на 700, в Киеве — на 600, в Казани — на 500 мест. Из общей сети военно-школьных отделений в 16 отделениях училось по 200—400 детей, в 41 отделении — по 50—150 детей. Всего в 66 школьных отделениях Императорского Военно-сиротского дома пользовались призрением и получали начальное образование 16 400 учащихся из семей военнослужащих.

Итак, исторический опыт организации социальной защиты военнослужащих России многогранен и противоре-

чив. Он включал в себя систему мер, предусматривавшую высокий общественный статус, достойное материальное содержание профессионального ядра Вооруженных сил, создание законодательных основ карьерного движения, установление социальных льгот, гарантированное признание за счет государства по инвалидности и старости, государственное пенсионное обеспечение. Однако оценка этого опыта не может быть однозначно положительной. Реальное положение военнослужащих досоветской России свидетельствует об их недостаточной социальной защищенности, что было связано с всевластием высшего командного состава, делением воинского состава на сословные группы с соответствующими привилегиями для одних и ограничениями для других. Законы дореволюционной России лишали офицеров и других военнослужащих права на государственную пенсию за проступки по службе, пребывание под судом, дисциплинарное взыскание с занесением в послужной список, отрицательные аттестации исполнения служебных обязанностей, причисление к "политически неблагонадежным". Изучая этот богатый и в то же время неоднозначный опыт в контексте современных проблем социальной защиты военнослужащих, важно творчески использовать оставленные нам предшествующими поколениями добрые традиции заботы государства и общества о защитниках Отечества и извлекать соответствующие уроки из тех элементов организации призерия воинов, которые не выдержали суда истории.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы основные формы социального призерия защитников Отечества в XVIII—XIX вв. ?
2. Российское законодательство XIX в. о государственном пенсионном обеспечении военнослужащих.

Литература

1. Герасимов В. Государство обязано. Из истории пенсий в мире и в России // Ветеран. 1992. № 33/34.
2. Социальное призерие в законодательных актах Петра I // Российский журнал социальной работы. 1996. № 2.
3. Обзор деятельности Военного -министерства в России. СПб., 1880.
4. Столетие Военного министерства. Т. II, III VIII СПб 1912.
5. Соловьев М. И. Исторические очерки устройства и довольствия русских регулярных войск в первой половине XIII в. СПб., 1900.
6. Штейн Л. Учение о военном быте как науке о государстве. СПб., 1905.

Глава 13. Трудовая помощь как направление социального призрения

§ 1. Становление и развитие трудовой помощи в XVI — первой половине XIX в.

Трудовая помощь как форма социальной поддержки нуждающихся известна еще со времен древней славянской общины и ранних политических межплеменных объединений восточных славян VII—VIII вв. В ее простейших видах она стала использоваться более широко в условиях Древнерусского государства. Часть обедневших от разорительных войн, пожаров и других стихийных бедствий дружинников, торговцев, ремесленников, крестьян получала возможность обеспечивать себя собственным трудом на строительстве городских крепостных сооружений, сборов и церквей, монастырских стен, что являлось одной из форм великокняжеской и церковно-монастырской благотворительности.

Другие впавшие в нужду и способные работать люди занимались сельскохозяйственным трудом на княжеских, боярских, монастырских землях, попадая в различного рода зависимость от их владельцев и становясь "рядовичами", "закупками", "наймитами", "холопами" и прочими неполноправными земледельцами. При этом экономические, бытовые, нравственные и другие причины обрекали определенный процент этих людей на нищенство.

С образованием и развитием российского централизованного государства трудовая помощь постепенно становится одним из звеньев государственного и общественного

призрения нуждающихся. Первые попытки использовать трудовую занятость для оказания помощи безработным беднякам и для борьбы с профессиональным нищенством предпринимаются в конце XV — начале XVI в. Известно, что в правление Ивана III (1462—1505 гг.) правительством была дана установка отделять "несчастных" нищих от здоровых "притворщиков" и принуждать последних обеспечивать себя трудом.

При активном участии Ивана IV (1533—1584 гг.) церковно-земский собор в 1551 г. включил в свои решения главу 71 "О нищепитательстве" и главу 73 "О богадельнях, прокаженных, престарелых и других нищих". Эти главы представляют собой постановления Собора в связи с „целой группой вопросов, в которых Государь указывал на необходимость ликвидации или хотя бы сокращения нищенства. Они регламентировали порядок организации призрения в России.

В принятом сборнике постановлений, известном под названием "Стоглав", церковно-земский Собор 1551 г. особо отметил, что многие здоровые монахи и монахини занимаются нищенством, чем оказывают дурное влияние на жителей. Кроме того, ввиду увеличения количества желающих пожить за счет милосердия, в богадельнях для "недужных и престарелых" оказалось немало молодых и здоровых мирских нищих. Собор высказался за то, чтобы царь повелел провести перепись нищих по всем городам, поместить больных и немощных в мужские и женские богадельни, обеспечить "пищею и одежею" и уходом.

Относительно здоровых нищих монахов и монахинь Собор постановил отсылать их в обители и занимать монастырской службой и трудом, "потому что они здоровы и могут тружиться". Что касается мирских здоровых нищих, то в главе 73 Стоглава требовалось выселить их из богаделен и способных к труду определять к различным работам, чтобы они добывали пропитание собственным трудом. Как указывалось в решении Собора, "а здоровые бы строи (т. е.

нищие) с женами по богадельням не жили..., а которые возмуг работати, и они бы тружались".

В первые два года XVII в., когда тысячи пострадавших от неурожаев голодных людей искали спасения в Москве, по распоряжению царя Бориса Годунова были развернуты широкие строительные работы с целью предоставления заработка, и подобная мера была одной из форм трудовой помощи нуждающимся.

Заметной попыткой организации трудовой помощи для ослабления бедности и нищеты среди населения стал указ государя Федора Алексеевича 1682 г., в котором содержалось принципиальное установление строить больницы и богадельни для больных и бездомных нищих за счет "государевой казны" и одновременно охватывать работой здоровых и живущих нищенством людей, открывать школы и "дворы" по обучению "нищенских детей" грамматике, арифметике и другим наукам, а также различным ремеслам. В своем указе государь требовал прекратить поддержку работоспособных нищих, отказаться от безразборчивой подачи милостыни и тем самым заставить нищих, могущих обеспечивать себя собственным трудом, "хлеб свой заживать работой или каким-нибудь ремеслом к общенародной пользе".

13 февраля 1682 г. церковный Собор рассмотрел царское обращение, в котором вновь были поставлены вопросы о "разборе" бродяг и нищих, группировке последних по степени их способности к трудовому личному жизнеобеспечению. В обращении Федора Алексеевича церкви предлагалось устраивать в городах "пристанища" для немощных нищих. В то же время государь указывал на необходимость того, чтобы "ленивые, имеющие здравие телесное, пристали б к работе".

На основании этого обращения Собор 1682 г. принял постановление, в котором предложения государя квалифицировались как богоугодные и были этим церковным институтом полностью одобрены. Таким образом, эти документы содержали в зародышевом состоянии идею отказа от самой

распространенной формы благотворительности тех лет — раздачи милостыни всем нищим без различия и вместе с тем намечали меры по борьбе с нищенством, которые включали как социальное призрение убогих, больных и престарелых в богадельнях, так и охват трудоспособных нищих добровольными или даже принудительными работами. Подобные подходы к благотворительности по сравнению с предшествующим временем означали значительный шаг вперед на пути движения к более высокой ступени социального призрения.

Существенный вклад в дело формирования определенного подобия системы общероссийского государственного призрения связан с радикальными административными, социально-экономическими и прочими реформами Петра Великого. В годы его царствования правительство принимает законодательные акты по осуществлению государственной политики, направленной на оказание социальной помощи нуждающимся, упорядочение частной благотворительности, создание сети светских учреждений призрения и др. Составным звеном этой политики являлся учет "просящих милостыню и вспоможение" с целью их классификации по категориям, отделение действительно нуждающихся от лженищих.

Уже с первых лет единовластного правления Петра I в его указах проявляется непримиримая позиция в отношении профессионального нищенства. В соответствии с петровским указом 1700 г. во всех губерниях предполагалось построить богадельни для старых и увечных, "кои работать не могут", а также выдавать "кормовые деньги" этой категории лиц до их кончины. Характерно, что указом предписывалось "молодым и здоровым кормовых денег не давать и от кормовых денег им отказать". Указами 1710 и 1712 гг. Государь обязал административные органы решительно принуждать работоспособных нищих к тому, чтобы "снискивать пропитание трудами".

В последующих указах 1713—1720 г. Петр I неизменно подтверждал свое требование занимать здоровых нищих трудом. Для достижения этой цели, наряду с экономическими и другими методами, все более широко использовались меры репрессивного характера. Впервые задержанных трудоспособных нищих полагалось "бить нещадно ба-тожьем", отсылать работать за их "прокормление". За поимку во второй раз или в третий раз после телесного наказания мужчины отсылались на каторжные работы, а женщины в прядильные дома.

В Манифесте от 25 января 1721 г. о Регламенте духовной коллегии Петр I о возмущении отмечал, что "многие бездельники при совершенном здравии, за леностью своей пускаются на прошение милостыни и по миру ходят бесстыдно; и иные же в богадельни вселяются... и что еще меру превосходит бессовестие и бесчеловечие оных: младенцам своим очи ослепляют, руки скорчивают..., чтобы были милосердия достойные".

По заключению Государя, в России промышляют нищенством многие тысячи таких "ленивых прошаков", которые не только не производят хлеба, но, наоборот, путем нахальства и обмана отнимают хлеб у действительно нуждающихся. В этом документе Петр I вновь высказался за приобщение профессиональных нищих к труду принудительными мерами. По его мнению, ленивые здоровые нищие мужчины, не желающие работать и ведущие разгульный образ жизни, должны помещаться в специальные смирительные дома, где они должны будут зарабатывать свое пропитание. Что касается подобного рода женщин, то для той же цели предусматривалась их отправка в Прядильные дома.

В то же время петровское законодательство поддерживало использование трудовой помощи для бедняков с ограниченной работоспособностью, призываемых в монастырях, богадельнях, приютах. В государевом указе от 31 января 1724 г. этим заведениям рекомендовалось зани-

мать мужчин земледельческим трудом, а женщин прядильными и ткацкими работами. Изложенное выше свидетельствует, что в петровскую эпоху обеспечение трудовой занятости оказавшихся в нужде и нищенствующих лиц носило, главным образом, принудительный характер.

В царствование Екатерины II (1762—1796 г.), пытавшейся решать некоторые вопросы внутренней политики в духе концепции "просвещенной монархии", карательная практика приобщения нищих к труду была смягчена. В организации трудовой помощи нуждающимся заметно возросло значение их подготовки к честной трудовой жизни, усилилось внимание к предупреждению бедности и нищенства среди детей. В трудовом воспитании видное место заняли идеи просветителя и филантропа екатерининского времени И. И. Бецкого о формировании людей нового типа — трудолюбивых, гуманных, справедливых.

Попытки решения этих задач выразились в реформе Сухопутного и Морского кадетских корпусов в Петербурге; учреждении в столице художественного училища для мальчиков; Института благородных девиц, коммерческого училища в Москве, Московского и Петербургского воспитательных домов; открытии почти 100 народных училищ начального образования, что было известным шагом вперед в развитии просвещения. В структуру воспитательных учреждений входили мастерские по обучению различным ремеслам.

Новым явлением социальной политики правительства стал ряд мер по превращению трудовой помощи в одну из форм государственного и общественного призрения. Эта идея нашла воплощение, прежде всего в организации работных и смирительных домов. Они создавались на основании закона Екатерины II (1775 г.) "Учреждение о губерниях". Согласно этому закону специальным Приказом общественного призрения, действовавшим в сорока губерниях России, поручалось "установление и надзирание работных

домов для обоого пола"; "установление и надзирание смирительных домов для обоого же пола людей".

К первым правительственным указам о создании такого рода заведений относится указ 1775 г. московскому обер-полицмейстеру. В указе содержалось распоряжение: в целях содержания молодых "ленивцев", не желающих получать пропитание работой, "учредить работные дома", в которых использовать мужчин на разделке дикого камня для государственных и частныхстроек, а женщин занимать прядильными делами. В 80-е гг. XVIII в. работные дома были открыты в Петербурге, Красноярске и Иркутске.

Александровская и Николаевская эпохи практически ничего не изменили в отношении трудового начала в социальной работе. В организации государственного призрения правительство недостаточно уделяло внимания трудовой помощи нуждающимся. Попытки либеральных деятелей использовать труд в качестве источника улучшения материального положения работоспособных бедных людей и включить его в систему государственного призрения оказались безрезультатными.

Официальные государственные власти первой половины IX в. по-прежнему ориентировались на принудительные виды труда и культивировали его карательно-исправительную функцию. Государственная система "трудоспособности" так и не смогла родиться в условиях административно-бюрократического режима, жестко регламентировавшего сферу социального призрения, как и другие сферы жизни страны, и негативно воспринимавшего всякого рода общественные движения.

Не случайно ростки трудовой помощи нашли поддержку и были приняты в качестве формы социального призрения, главным образом, в благотворительных обществах и союзах. Уже возникшие в конце XVIII — начале XIX в. первые государственные, государственно-общественные и общественные благотворительные общества, в том числе Ведомство учреждений императрицы Марии (1797 г.). Жен-

ское патриотическое общество (1812 г.), Императорское человеколюбивое общество (1816 г.) включали в перечень своих попечительских задач предоставление "неимущим, кои могут работать, приличной работы, снабжая их материалами, собирая обработанные ими изделия и сбывая оные".

Решая эту проблему, благотворительные общества открывали различные заведения трудовой помощи, к которым относились дома трудолюбия и работные дома, учебные и производственные мастерские, профессиональные курсы, ремесленные школы и училища, посреднические бюро по трудоустройству и др. С филантропической деятельностью императрицы Марии Федоровны связано открытие многих детских учебно-воспитательных учреждений, среди которых были женские екатерининские училища в Петербурге (1798 г.) и Москве (1802 г.), воспитательные дома для глухонемых и слепых с преподаванием ремесел (1806 г.), военно-сиротское отделение Воспитательного дома (1807 г.), два училища для солдатских дочерей (1820 и 1823 гг.). Севастопольское и Николаевское училища для детей, нижних чинов морского ведомства (1826 г.) и др. В середине XIX в. под эгидой Ведомства учреждений императрицы Марии действовали более 360 социальных заведений, где получали благотворительную, в том числе трудовую, помощь свыше 60 тыс. нуждавшихся, обучалось различным профессиям 10 тысяч детей.

Возникшее в начале XIX в. Женское патриотическое общество учредило в 1816 г. 6 профессиональных школ для девочек из бедных семей в Петербурге и других городах. Позднее общество открыло целую группу мастерских и курсов для подготовки девочек к трудовой жизни. "Общество посещения бедных в Санкт-Петербурге", основанное по инициативе видного филантропа князя В. Ф. Одоевского и действовавшего в 1840—1855 гг., наряду с общими мерами благотворительной поддержки престарелых, больных, детей-сирот, считало одной из форм призрения именно трудовую помощь. В этих целях обществом были открыты три

рукодельни. Из них в 1849—1853 г. в рукодельне на Петроградской стороне ежедневно работало в среднем 42 женщины. Для воспитания и подготовки к труду девочек-сирот было учреждено четырехклассное училище.

В целом же в первой половине XIX в. трудовая помощь использовалась в ограниченных рамках, и благотворительные общества, конечно, были не в состоянии превратить ее в действенный инструмент ликвидации безработицы и нищенства.

§ 2. Основные формы трудовой помощи во второй половине XV — начале XX в.

Новые черты организация социальной поддержки нуждающихся приобрела в результате крупных социально-политических и социально-экономических преобразований 60—70-х гг. XIX в. Значительные изменения в управлении этой отраслью, децентрализация системы призрения, государственное и общественное стимулирование благотворительности, усиление внимания к предупреждению безработицы и обнищания и т. д., все это активизировало создание благотворительных заведений, основной функцией которых была трудовая помощь неимущим, малоимущим и другим нуждающимся.

Либеральные реформы Александра II обусловили рост общественной и частной инициативы в сфере российского милосердия, на демократической волне 60—70-х гг. многократно увеличилась сеть благотворительных обществ, союзов и организаций. К тому же в пореформенный период, как и в предшествующее время, правительство не приняло мало реальных мер по созданию государственной системы) трудовой помощи. Наоборот, официальные административные органы государства во многом передали дело социального призрения, в том числе трудовой помощи, в ведение

земского и городского самоуправления, благотворительных обществ, церковных попечительств и др.

Под их опекой в 90-е гг. действовали многие сотни социальных учреждений различного профиля и различного характера — земских, городских, сословных, общественных и частных, церковных и пр. В сфере земских и городских органов самоуправления функционировало около 7 тыс. заведений, где получали помощь в какой-либо форме свыше 1 млн бедных и немощных. Ведомство учреждений императрицы Марии объединяло в эти годы около 700 обществ и заведений, Российское общество Красного Креста — 518, Попечительство о домах трудолюбия и работных домах — 300, Императорское человеколюбивое общество — почти 200, Ведомство православного вероисповедания — свыше 3 тыс. попечительств, богаделен и приютов.

Именно благодаря деятельности земских и городских управ, благотворительных обществ и других общественных институтов трудовая помощь в конце XIX — начале XX в., хотя не оформилась в систему, но стала одним из направлений российской благотворительности и получила более широкое распространение как средство профилактики обнищания и безработицы, а также трудового воспитания и перевоспитания людей социального "дна".

В эти годы заведения трудовой помощи стали постоянным звеном в сети социальных учреждений земских и городских органов самоуправления, многочисленных благотворительных обществ. Так, в 1908 г. из более чем 200 общего количества заведений Человеколюбивого общества 66 приходилось на учебно-воспитательные заведения для детей с их подготовкой к труду посредством обучения различным профессиям. Наряду с этим общество содержало 7 заведений трудовой помощи, в том числе 4 швейные мастерские, в которых получали работу свыше 500 женщин.

При этом для подготовки детей к профессиональному труду Человеколюбивое общество учредило в своей струк-

туре специальное "Попечительство по воспитанию, техническому и профессиональному образованию бедных детей". В 1908 г. кроме швейных мастерских в ведении Попечительства находились мастерская дамских нарядов, типография и переплетная мастерская, где обучались, соответственно, швейному, типографско-наборному и переплетному ремеслам около 70 учеников.

Подъем благотворительного движения, массовое учреждение все новых и новых обществ, союзов, попечительств, видевших свою главную обязанность в социальном призрении нуждающихся; участие в этом сложном деле государственных структур, органов земского и городского самоуправления, многих частных благотворителей, — все это поставило перед правительством задачу разработки законодательных основ организации общественного призрения, принятия мер по регулированию данной сферы жизни страны.

Этим объясняется подготовка правительственной комиссией Устава об общественном призрении, который был утвержден Александром III и опубликован в 1892 г. В начале 1900-х гг. Устав был доработан и получил более совершенную редакцию. Среди многочисленных глав Устава были специальные главы и статьи, посвященные организации трудовой помощи. Уставом определялись ее формы, учреждения, условия для различных категорий нуждающихся. Целый ряд положений Устава был посвящен работным домам. В нем указывалось, что работные дома создаются для предоставления неимущим возможности содержать себя собственным трудом.

В работные дома принимались: 1) бедные и убогие люди, способные работать и добровольно пожелавшие трудиться в этом заведении; 2) не имеющие пристанища лица, направленные "на время или навсегда" по распоряжениям местных властей; 3) "праздношатающиеся" элементы и профессиональные нищие, "присылаемые местной полицией". Таким образом, в работных домах предполагалось использовать как добровольный, так и принудительный труд.

В связи с этим действовавший с 40-х гг. XIX в. Московский работный дом практически имел два отделения: для добровольно работающих бедняков и для доставленных полицией. В течение 1897 г., как видно из отчета учреждения, в нем добровольно работали 3350 человек и почти 4 тысячи нищих по решению специальной комиссии были приведены полицией для принудительного труда. Добровольно трудившиеся призревались в Работном доме в среднем до 40 дней или до получения заработка в сумме 5 руб. Доставленные полицией содержались от одной недели до 6 месяцев. За год подопечные Работного дома провели в производственных мастерских 30 тыс. рабочих дней и на внешних работах — стройках, ремонте дорог, уборке мусора и пр. — 43 тыс. рабочих дней. Зарубок призреваемых составил 16 тыс. руб.

Позднее для оказания трудовой помощи нуждающимся на базе работного дома в Москве был сформирован Дом трудолюбия. Что касается работного дома, то он приобрел характер исправительного заведения, где различные работы использовались как наказание для уклоняющихся от честного труда. Такого рода работные дома действовали в Тамбове и Калуге.

Поскольку либеральная общественность выступала против применения принудительного труда в качестве карательной меры борьбы с нищенством и правонарушениями, Комитет попечительства о домах трудолюбия и работных домах в 1895—1896 гг. и других годах на своих заседаниях многократно обсуждал вопрос об организации работных домов. Наконец, в 1907 г. он был передан на рассмотрение Государственной думы, где так и не получил окончательного решения. В целом работные дома, ввиду ограниченного использования труда как формы социальной помощи и нравственного воспитания, не получили сколько-нибудь значительного распространения в России.

Среди учреждений, в центре внимания которых находилась трудовая помощь нуждающимся или их подготовка

к труду, представляют значительный интерес и заслуживают положительной оценки дома трудолюбия. Первые попытки создания домов трудолюбия с целью подготовки к труду здоровых обедневших людей разных сословий и предоставления им известного заработка относятся к началу XIX в. Среди них можно назвать Дом трудолюбия Гавриловой в Петербурге (1804 г.), ряд заведений типа "Благотворительного общества патриотических дам", открытых им после Отечественной войны 1812 г., "Дом трудолюбия и призрения неимущих" в Рязани (1821 г.), Московский дом трудолюбия (1829 г.), Петербургский дом трудолюбия (1830 г.), Женская мастерская Демидова (1833 г.), а затем Демидовский дом призрения трудящихся.

В первой половине XIX в. аналогичные заведения были учреждены в Калуге, Коломне, Пензе, Тамбове. В этих заведениях дети из бедных семей и сироты получали начальное образование и трудовую профессию. Здоровые взрослые, пытавшиеся покончить с нищенством и бродяжничеством, на добровольных началах изучали ремесла и работали в различных производственных мастерских. Большинство этих домов трудолюбия в 50-гг. XIX в. превратились в закрытые профессиональные учебные заведения-училища для воспитания и обучения ремеслу детей-сирот и детей неимущих родителей.

Либеральная "оттепель" 60—70-х гг. и связанный с ней подъем благотворительного движения активизировали деятельность земских и городских самоуправленческих органов, многочисленных светских и церковных попечительств по созданию домов трудолюбия, в которых трудовая помощь рассматривалась как их основная функция. В 1882 г. Андреевским церковно-приходским попечительством, возглавлявшимся настоятелем Андреевского собора Иоанном Сергиевым (Кронштадтским), был открыт дом трудолюбия в Кронштадте.

Примечательно, что, определяя задачи попечительства, о. Иоанн сосредоточил внимание на роли трудовой помощи

в социальной реабилитации нуждающихся. "Церковное попечительство, — заявил он, — главнейшим образом учреждено для уничтожения нищенства и попрошайничества в нашем городе, для искоренения лени, праздности, тунеядства и нищеты для приискания работы бедным, для учреждения ремесленной школы для бедных детей, для устройства рабочего дома". Создание дома трудолюбия стало одной из важных мер по реализации этой программы.

К 1910 г. по разнообразию форм трудовой помощи и ее объему Кронштадтский дом трудолюбия вошел в число наиболее значительных благотворительных заведений такого типа. При нем действовали пенькощипные мастерские, сапожная мастерская, женская мастерская ручного труда, школа кройки и шитья, посредническое бюро по найму прислуги и др. Только за 1910 г. всеми видами работы было охвачено более 7 тыс. неимущих людей, получивших за свой труд определенный заработок.

При Петербургском 1-м доме трудолюбия, учрежденном в 1886 г., функционировали модная и беложвейная мастерская для безработных женщин, школа кройки и шитья для девочек из бедных семей, детский приют с обучением грамоте и ремеслу. В сентябре 1886 г. на средства Евангелического общества был основан дом трудолюбия, ставший одним из видных заведений трудовой помощи в России. Руководители дома организовали в нем столярную, слесарную, швейную, сапожную, картонажную, переплетную и другие мастерские.

За 25 лет в доме трудолюбия получили приют и трудовую помощь почти 7 тыс. безработных, в том числе около 4 тыс. ремесленников, более 800 рабочих-поденщиков. Определенная часть призреваемых приходилась на нищенствующих и бродяжничающих, которые видели в доме трудолюбия кратковременное пристанище. Достоинством дома трудолюбия при Евангелическом обществе являлось то, что его попечители и сотрудники не ограничивались предоставлением временной трудовой помощи, но вели постоян-

ную работу по нравственному перевоспитанию профессиональных нищих, их наставлению на путь честной трудовой жизни.

Благодаря усилиям органов самоуправления, благотворительных обществ и попечительств дома трудолюбия как учреждения трудовой помощи стали все более широко распространяться в российских губерниях. К началу 90-х гг. XIX в. их сеть включала около 30 таких заведений.

В этих условиях возникла необходимость соединения и координации деятельности домов трудолюбия, обеспечения единства их целей, задач, уставных основ, а также оказания им государственной и общественной поддержки финансами, кадрами и другими видами помощи. Предложения об этом поступали в правительство с мест от земских деятелей, советов благотворительных обществ, домов трудолюбия.

Эти предложения явились той почвой, на которой возникла идея создания общероссийского Попечительства о домах трудолюбия и работных домах. Для разработки проекта его организации многое сделала комиссия под председательством А. С. Танеева. В сентябре 1895 г. Николаем II был подписан указ об учреждении под покровительством императрицы Александры Федоровны Попечительства о домах трудолюбия и работных домах. Позднее эта благотворительная организация стала называться Попечительством о трудовой помощи. В учредительном указе создание попечительства объяснялось стремлением облегчить участь неимущих путем предоставления им "честного труда как единственного залога счастливой и на христианских началах основанной жизни". Перед домами трудолюбия ставилась задача помогать бездомным, вышедшим из больниц, освобожденным из мест заключения, впадшим в крайнюю бедность и не имеющим заработка людям, путем обеспечения их работой и приютом. В соответствии с указом на Попечительство возлагалась обязанность оказывать домам тру-

258

долобия необходимую поддержку в осуществлении трудовой помощи.

В организационном отношении руководство Попечительством осуществлялось Комитетом во главе с императрицей Александрой Федоровной. Вице-президент и 10 действительных членов Комитета назначались императрицей. В областях и губерниях, главным образом европейской части России действовали местные Попечительные общества о домах трудолюбия. Право считаться членами Попечительства получали лица, сделавшие пожертвования или оказавшие другую помощь обществу. Они делились на категории в зависимости от суммы единовременного денежного пожертвования и размера ежегодного взноса. Источниками финансирования Попечительства стали проценты с неприкосновенного капитала в 600 тыс. руб., который был положен на банковский счет общества Министерством внутренних дел. Деятельность Попечительства материально обеспечивалась также денежными доходами от других капиталов, членских взносов, пожертвований и др.

Решая задачи организации трудовой помощи нуждающимся, Попечительство руководствовалось положениями общероссийского Устава об общественном призрении. В этом документе был выделен специальный раздел, в котором определялось содержание деятельности Попечительства о трудовой помощи. Уставом предусматривалось, что для оказания "трудо-вспоможения" нуждающимся Попечительство принимает следующие меры:

Содействует пособиями и ссудами устройству и содержанию:

- а) домов трудолюбия, а также справочных контор, столовых, ночлежных домов, яслей и других подобных учреждений;
- б) складов, базаров и выставок с продажей изделий и снабжением материалами, орудиями производства и кредитованием кустарей и мелких ремесленников;
- в) учебных мастерских детских приютов.

259

Инструктирует указанные учреждения как об их наиболее рациональном устройстве, так и о методах наилучшей организации их деятельности, издает примерные уставы, организует образцовые центральные заведения.

Во время неурожаев и других стихийных бедствий устраивает общественные работы, поддерживает кустарные промыслы и организует другие меры помощи.

Обеспечивает объединение учреждений трудовой помощи, содействует теоретической разработке связанных с ней вопросов.

На основе этих уставных положений Попечительство вело практическую работу по оказанию трудовой помощи нуждающимся. Прежде всего, усилиями центрального Комитета общества и местных попечительских организаций постоянно расширялась сеть домов трудолюбия. В 80-е гг. было открыто 9 домов трудолюбия. В 1890—1895 гг. стали функционировать еще 24 таких заведения. Вторая половина 90-х гг. ознаменовалась наибольшей активностью в создании учреждений трудовой помощи. В эти годы было основано 35 домов трудолюбия. За 1901—1910 гг. их сеть увеличилась еще на 21 заведение. В эти годы в России действовало в общей сложности 140 домов трудолюбия.

Вместе с детскими приютами трудолюбия, пунктами раздачи работы на дом, профессиональными училищами и ремесленными курсами, учебно-производственными мастерскими местных попечительских обществ, посредническими бюро и конторами трудоустройства и др. в России, по данным на 1912 г., работало около 700 заведений трудовой помощи. Известный в царской России специалист в области организации трудовой помощи и ее исследователь Г. Г. Швит-тау произвел классификацию домов трудолюбия. К первому типу относились дома с достаточно оборудованными производственными мастерскими, где предоставлялась трудовая помощь здоровым квалифицированным рабочим, временно ставшим безработными.

Второй тип был представлен домами трудолюбия для не подготовленных к профессиональному труду и "слабосильных" людей, которым оказывалась временная трудовая помощь с целью получения ими определенного заработка. Деятельность этих домов не вносила коренного изменения в социальное положение призреваемых, но именно они составляли большинство действовавших тогда домов трудолюбия.

Однако, как свидетельствуют статистические материалы, в 1911—1912 гг. дома трудолюбия не были строго специализированными. Их структура становилась все более многозвенной за счет вспомогательных отделений. При них создавались не только производственные мастерские, *учеб-но-профессиональные школы и курсы для способных к труду, но и детские приюты трудолюбия, пункты по раздаче надомных работ, трудовые убежища, богадельни для нетрудоспособных и другие отделения. Правда, последние имели тенденцию к превращению в самостоятельные социальные заведения.

Своей благотворительной деятельностью дома трудолюбия охватывали лишь известную часть безработных, нищих, престарелых. Данные по 70 этим учреждениям свидетельствуют, что в 1911 г. они оказали трудовую поддержку почти 200 тысячам нуждающихся. За год призреваемыми было отработано около 1,5 млн рабочих дней. Они работали в 240 мастерских указанных домов, в том числе в 42 швейных, 28 столярных, 19 переплетных. 17 сапожных, 16 слесарных, 6 ткацких и других мастерских. В них использовался труд квалифицированных рабочих, в силу разных обстоятельств оказавшихся безработными. Они выполняли 40 видов производственных заказов.

Около 100 заведений трудовой помощи предоставляли нуждающимся работу, не требующую квалифицированного труда. К таким работам относились щипка пеньки, пиление и колка дров, уборка улиц, выделка кирпича, дорожный ремонт и др. Всеми занятыми каким-либо трудом в до-

мах трудолюбия было заработано 220 тыс. руб. В то же время на их содержание эти социальные учреждения израсходовали 260 тыс. руб.

В целом, положительно оценивая деятельность домов трудолюбия, нельзя вместе с тем преувеличивать их значение в деле трудовой помощи. Сетью своих заведений они могли охватить лишь небольшой процент нуждающихся. Их производства были рассчитаны, главным образом, на неквалифицированный труд. Две трети домов трудолюбия занимали призреваемых простейшими и всем доступными работами. Поэтому находившиеся в домах трудолюбия получали исключительно низкую заработную плату. Следовательно,] но, эти учреждения не могли удовлетворить квалифицированных рабочих. Их услугами пользовались в основном лица без профессии, неимущие, физически ослабленные люди, престарелые и немощные, алкоголики и другие элементы девиантного поведения, дети-сироты и дети из бедных семей и др. И поскольку дома трудолюбия пытались оказать социальную помощь всем этим категориям нуждающихся и в своем большинстве содержали их вместе, тем самым отходили от своей главной функции и в значительной степени приобретали характер учреждения богадельного типа.

Составной частью социальной работы Попечительства о трудовой помощи являлась организация трудовой помощи детям. В этой общественно важной области Попечительство также накопило заслуживающий внимания опыт. Подготовкой детей к трудовой жизни занимались такие заведения, как детские дома трудолюбия, детские приюты, детские трудовые убежища, учебно-производственные мастерские, ремесленные училища и курсы и другие заведения профессионального обучения.

Детские дома трудолюбия стали учреждаться в 90-е гг. К 1901 г. было основано 10 таких заведений. В 1911 г. они действовали в Петербурге, Архангельске, Ельце, Рязке и других городах. Эти дома имели интернаты, мастерские

различного производственного профиля. По содержанию своей деятельности детские дома трудолюбия были очень близки к детским приютам.

Наиболее распространенными среди учреждений трудовой помощи для детей стали детские приюты. Активное создание этих заведений развернулось в конце XIX — начале XX в. В 90-е гг. за 10 лет было основано 37 приютов. С 1901 по 1910 г. возникло 46 детских приютов. В 1912 г. в стране действовало более 100 таких учреждений. Из них 34 находились в ведении благотворительных обществ, 30 — под опекой попечительских обществ об Ольгинских детских приютах трудолюбия, 18 — местных попечительств о домах трудолюбия, 10 — обществ трудовой помощи.

В начале 1911 г. в детских приютах трудолюбия, по данным 90 заведений, призывались и овладевали трудовыми профессиями около 4 тыс. детей обоего пола. Кроме того, в 9 приютах для приходящих детей опекалось и обучалось почти 2 тысячи детей. Наряду с преподаванием предметов начальной грамоты в 80 приютах было организовано обучение ремеслам по 30 специальностям. В 50 приютах дети овладевали шитьем и рукоделием, в 22 — осваивали столярно-токарное ремесло, в 21 — переплетное дело, в 15 — слесарное и кузнечное и др. Для обучения трудовым профессиям 40 приютов имели специальные производственные мастерские для мальчиков, а в 30 приютах были оборудованы мастерские для девочек. Большинство детских приютов с ремесленной подготовкой установили пятилетний срок обучения.

Под опекой Комитета Попечительства о трудовой помощи находились Ольгинские детские приюты трудолюбия. Основанные в ознаменование рождения Великой княжны Ольги Николаевны, эти приюты действовали на основе специального Положения (1846 г.), а позднее — Примерного Устава, утвержденного Комитетом. На местах ими занимались Попечительские общества об Ольгинских детских приютах трудолюбия. Со времени открытия первого приюта в

Царскосельском уезде (1897 г.) их количество к 1912 г. увеличилось до 37. Из них 14 приютов размещались в губернских и областных центрах и 23 — в уездных городах и селах. За 16 лет деятельности Ольгинские приюты подготовили к трудовой жизни и выпустили более 3 тысяч воспитанников. В 1910 г. они призревали и обучали 1200 детей в возрасте от 6 до 15 лет. Профессиональная подготовка мальчиков велась по столярному и слесарному ремеслам (15 приютов), девочек учили шитью (26 приютов), кройке и шитью (15 приютов), ручному вязанию (10 приютов), ткацкому делу (6 приютов) и т. д.

В сеть учреждений трудовой помощи детям входили учебно-показательные мастерские, которые готовили их к квалифицированному труду. В 1912 г. при благотворительных обществах, попечительствах о трудовой помощи, земских и других организациях функционировало 180 учебных мастерских, часть которых имела интернаты для обучающихся детей. По данным 70 мастерских, на 1 января 1911 г. в них училось 2380 девочек и мальчиков. Они овладевали профессиями токаря, слесаря, столяра, кузнеца, швеи, ткачихи и др.

Хотя ввиду недостаточной государственной поддержки мастерские охватывали незначительную часть нуждающихся, эти учреждения играли положительную роль в подготовке детей к трудовой жизни и опыт их организации заслуживает внимания.

В последней четверти XIX в. исключительно актуальной проблемой российского общества* стали безработица и трудоустройство нуждающихся. Известно, что промышленное развитие в России, как и в других странах, носило циклический характер. Рост производства на рубеже 70—80-х гг. сменился кризисом и депрессией 1882—1887 гг. После резкого промышленного подъема 90-х гг. наступил тяжелый экономический кризис 1900—1903 гг. Все это обуславливало неустойчивость положения наемных рабочих, численность которых к началу XX в. составляла 16,8 млн

человек. Только в период кризиса 1900—1903 гг. было закрыто свыше 3 тыс. предприятий. Многие десятки тысяч рабочих оказались безработными и нуждались в трудовой помощи.

Усложнение ситуации на рынке труда поставило перед земскими и городскими органами самоуправления и благотворительными обществами задачу активизировать деятельность по оказанию помощи в трудоустройстве живших заработком людей. Это привело к созданию специальных учреждений содействия трудовой занятости безработных также тех категорий неимущих, которые традиционно нуждались в социальной поддержке.

К первым учреждениям такого рода относились участковые посреднические конторы и бюро в системе городского самоуправления Москвы. Так, в 1902 г. Совет Пречистенского участкового попечительства учредил посредническую контору по трудоустройству. За год конторой было получено более 800 запросов от предпринимателей на рабочих разных профессий и 700 заявлений от желающих устроиться на работу. Благодаря посреднической конторе было трудоустроено около 300 человек.

Рассматривая содействие трудовой занятости как важную меру предупреждения бедности, Московская городская управа решила объединить усилия участковых попечительств в этой области. В этих целях Городская дума приняла решение о создании Московской центральной посреднической конторы. Положение о ней было утверждено в июне 1906 г. и с этого времени контора начала свою деятельность.

Сотрудники Посреднической конторы осуществляли регистрацию желающих получить работу, вели учет заявок работодателей по всем отраслям наемного труда, в том числе по профессиям промышленного производства, строительства, транспорта, торговли, а также чернорабочих, прислуги и др. В 1909 г. в контору поступило 25 тыс. просьб о трудоустройстве и 22 тыс. заявок от работодателей.

С помощью конторы были трудоустроены 21 тыс. человек. К 1912 г. положение изменилось и при 22 тыс. просьб о трудоустройстве и 20 тыс. заявок от предпринимателей получили работу лишь 12 тыс. человек. По данным Московской посреднической конторы, в связи с ограниченным спросом на значительное число профессий из общего количества безработных трудоустроивались лишь 56%.

Посреднические конторы городских управ и благотворительных обществ были учреждены во многих городах России, в том числе в Киеве, Нижнем Новгороде, Риге и других. Рижская городская контора в 1911 г. приняла 5200 заявлений о трудоустройстве от мужчин и 6300 — от женщин, т. е. всего 11500 заявлений. В то же время в ее банке данных было зарегистрировано 9700 различных вакантных рабочих мест. Удельный вес удовлетворенных заявлений о предоставлении работы составлял в мужском отделении конторы 58,5%, а в женском — 64%.

Особенно активизировалась работа по созданию такого рода учреждений в годы Первой мировой войны. Уже в 1914 г. почти при всех 20 городских попечительствах Петербурга были организованы посреднические бюро, бюро труда или комиссии по трудовой помощи. С декабря 1914 по сентябрь 1915 г. они помогли трудоустроить в столице около 16 тыс. нуждающихся. Наряду с этим за первый год войны попечительствами было открыто 40 новых швейных, сапожных, вязальных и других мастерских, где нашли работу 20 тысяч членов семей военнослужащих.

До 1914 г. в России не было государственных служб занятости населения. Государство не проводило каких-либо активных мер в этой области. Между тем развитие рыночной экономики требовало создания постоянно и профессионально действующих учреждений, которые бы занимались учетом спроса и предложением трудовых ресурсов, содействовали их правильному распределению в соответствии с потребностями предприятий, отраслей и регионов.

Поэтому в России такие уже испытанные в Западной Европе учреждения трудовой помощи, как биржи труда, возникли первоначально в сфере городского самоуправления. Одна из первых бирж труда была создана Петербургской городской управой и открыта в сентябре 1909 г. Основным содержанием ее деятельности стали сбор данных о потребности в трудовых ресурсах, регистрация заявлений нуждающихся в работе и содействие их трудоустройству. В 1910 г. в Петербургскую городскую биржу труда поступило 94 тысячи заявлений-просьб о помощи в устройстве на какую-либо работу. Их них получили рабочие места 12 тыс. человек, или несколько более 10% нуждающихся. Свыше 70 тыс. безработных обратились на биржу в 1911 г. Она оказала трудовую помощь 30% подавших заявления, 72 тыс. посетителей с аналогичными просьбами побывали на бирже в 1912 г. Однако с помощью биржи было трудоустроено только 26% от общего количества обратившихся.

В 1914 г. начала действовать Московская Морозовская биржа труда, основанная городской управой. Она вела регистрацию безработных и учет имеющихся вакантных мест в различных отраслях. В основном биржа содействовала трудоустройству строительных рабочих низшей квалификации, разнорабочих и сезонных рабочих. Деятельность биржи развертывалась уже в тяжелых условиях Первой мировой войны. По данным на 1915 г., в ее регистрационном отделе стояло на учете 76 тыс. безработных, из которых были трудоустроены почти 80%, что исследователи проблемы трудовой занятости считают высоким результатом. Биржи труда были учреждены городскими органами самоуправления также в Нижнем Новгороде, Иваново-Вознесенске, Одессе и ряде других промышленных центров.

Интенсивный рост промышленного производства в 1908—1912 гг. и повышение спроса на рабочую силу, острота вопросов трудоустройства беженцев в годы Первой мировой войны потребовали от правительства создания общегосударственной службы учета и распределения трудовых

ресурсов. В 1914—1917 гг. правительство учредило 6 постоянно действующих бирж труда, которые открыли в совокупности более 20 местных отделений в промышленных районах России.

После падения монархии в феврале 1917 г. экономический кризис в стране еще более усилился. Падение производства нарастало с каждым месяцем. Лишь в течение марта—августа остановилось около 600 предприятий. В этих условиях безработица стала настолько массовой, что приобрела характер социального бедствия. В поисках мер по смягчению остроты рабочего вопроса Временное правительство пыталось шире использовать биржи труда как учреждения трудовой помощи.

19 августа 1917 г. правительством был принят первый в российском законодательстве закон о биржах труда. Законом устанавливалось, что биржи труда могли учреждаться в городах с населением не менее 50 тыс. человек. В их обязанности входили регистрация численности безработных, их классификация по профессиям и квалификации, сбор сведений о вакантных рабочих местах в различных отраслях производства, городского хозяйства и быта. В качестве главной функции бирж — определялась организация помощи нуждающимся в их трудоустройстве. В течение мая—октября 1917 г. в России было открыто более 40 бирж труда. Однако в условиях массового закрытия предприятий и быстро нарастающей хозяйственной разрухи они были не в состоянии оказать заметного влияния на уменьшение безработицы.

Среди форм трудовой помощи неимущим постепенно росло значение общественных работ. Они использовались в годы неурожая и других стихийных бедствий, а также в периоды промышленных кризисов как средство предоставления заработка нуждающимся. Первые общественные работы в России известны с начала XVII в. В голодные 1601—1602 годы, вызванные последовавшими друг за другом неурожаями, правительство царя Бориса Годунова вместе с

другими мерами помощи населению обратилось к организации общественных работ. Для предоставления заработка нахлынувшей в Москву массе людей были налажены дробление камня, добывание и завозка песка, ремонт дорог, строительство каменных зданий. Как свидетельствует Никоновская летопись, царь Борис "повеле делати каменное дело многое, чтобы людям питатися и зделаша каменные палаты большие, где были царя Ивана хоромы".

В царствование Петра I, Анны Иоанновны, Елизаветы общественные работы как форма трудовой помощи носили случайный характер. Во второй половине XVIII в. они стали использоваться с филантропическими целями правительством Екатерины II. В неурожайный 1774 год население* Воронежской губернии широко привлекалось к работе по рытью рвов и возведению земляных валов вокруг уездных городов, что давало возможность нуждающимся получить определенный заработок.

В именном указе Сенату от 14 января 1776 г. Екатерина II обязала этот общероссийский орган управления и надзора "иметь за правило для прокормления нужду претерпевающих селений тот способ, который действительным опытом утвержден в Воронежской губернии", т. е. общественные работы. В соответствии с указом они проводились в Саратовской, Архангельской, Олонецкой и других губерниях.

В годы правления Николая I общественные работы получили более широкое распространение. Они стали одной из мер трудовой помощи на основе принципа "хлеб за труд". В связи с неурожаями 1833—1834 гг. правительство организовало общественные работы в Тамбовской, Киевской, Могилевской и других губерниях. На их проведение в 10 губерниях было выделено более 2,5 млн руб. Свыше 3 млн руб. правительство выделило в 1840 г. на организацию общественных работ в 8 губерниях центра России. В 1846—1847 гг. в пострадавших от неурожая западных губерниях

проводились крупные шоссейные работы, которые приносили известный заработок нуждающимся.

После отмены крепостного права в условиях массового "раскрестьянивания" и наличия многих миллионов малоземельных крестьянских семей (2—4 десятины) проблема жизнеобеспечения населения стала особо острой. Она усугублялась периодическими промышленными кризисами, которые резко увеличивали массы безработных. В связи с этим значение общественных работ как формы трудовой помощи нуждающимся существенно росло.

Передача правительством Александра II социального призрения в руки органов земского и городского самоуправления, многократное увеличение сети благотворительных обществ и союзов имели как следствие повышение внимания к общественным работам. В первое пореформенное десятилетие наиболее значительные общественные работы проводили на строительстве Московско-Смоленской железной дороги. В неурожайный 1867 год правительство поддержало предложение Смоленского земского губернского собрания и губернской управы о широком привлечении крестьян к работе по отсыпке земляного полотна дороги в пределах губернии на протяжении 140 верст. За 6 месяцев, с мая по октябрь 1868 г., в общественных работах приняли участие свыше 22 тыс. смоленских крестьян, которые благодаря заработку смогли несколько улучшить материальное положение их семей.

В 1891—1892 гг., известных как "голодные" годы, правительством было затрачено на общественные работы около 15 млн руб. Местные жители привлекались к строительству шоссейных дорог в Казанской Самарской, Тамбовской, Воронежской, Новороссийской губерниях. Крестьяне Нижегородской, Симбирской, Саратовской губерний участвовали в ремонте грунтовых дорог. И хотя специально созданное Управление общественных работ не обеспечило необходимый уровень их организации и финансирования, тем не менее общественные работы 1891—1892 гг. расши-

рили трудовую занятость крестьян неурожайных губерний. Только на строительстве Новороссийского шоссе трудились более 24 тыс. человек. Общий заработок составил 360 тыс. руб. На лесозаготовках крестьяне заработали 1,5 млн руб., на строительстве элеваторов и церковно-приходских школ — 730 тыс. руб.

Крупные недостатки и даже злоупотребления при проведении общественных работ задержали их развитие почти на десятилетие. Как форма трудовой помощи они получили "второе дыхание", когда в их организации стало активно участвовать Попечительство о трудовой помощи под покровительством императрицы Александры Федоровны. В конце 1890-х — начале 1900-х гг. Министерство внутренних дел вместе с Попечительством приняло ряд мер по созданию системы трудовой помощи, в которой главное место отводилось общественным работам. На основании правительственных распоряжений к их проведению подключались Министерство внутренних дел, Министерство финансов, Министерство земледелия, Ведомство лесного хозяйства, Главное управление землеустройства, Попечительство о трудовой помощи, губернские администрации, органы земского и городского самоуправления.

Попечительство о трудовой помощи проводило общественные работы на новых началах. В пострадавших от неурожая губерниях оно сочетало "трудоспособное" с разносторонними мерами по улучшению крестьянского хозяйства и быта. В этих целях Попечительство создавало в губерниях ссудные фонды для приобретения сельскохозяйственного инвентаря, учебно-производственные мастерские, лечебно-продовольственные пункты, детские приюты и ясли, начальные школы, богадельни. Именно таким образом были организованы общественные работы 1898—1899 гг. в пяти губерниях Волжско-Камского региона.

Аналогичным способом была оказана трудовая помощь крестьянам Тобольской и Томской губерний в 1901—1902 гг. Уполномоченные Попечительства объединили усилия мес-

тных земств и благотворительных обществ. Целый ряд общественных работ финансировался правительственными ведомствами. Благодаря этому крестьянами было выполнено свыше 300 видов общественных работ, в том числе строительство плотин, прокладка новых и ремонт старых дорог, заготовка леса, рытье осушительных канав, строительство кирпичных заводов, школьных зданий и др. на общую сумму 230 тыс. руб.

Деятельность Попечительства о трудовой помощи по организации общественных работ отличалась значительной широтой в 1905—1906 гг. Оно охватило этой формой социальной поддержки нуждающихся 7 губерний Центра и Поволжья. Различного рода работы, произведенные крестьянами Тульской, Рязанской, Орловской и других губерний, оценивались в 2,3 млн руб. К строительству школьных и ясельных зданий, сооружению мостов и запруд, очистке прудов, заготовке леса было привлечено 300 тыс. крестьян. В общей сложности за 2 млн рабочих дней они заработали 1,5 млн руб., т. е. средний заработок каждого крестьянина составлял 74 коп. в день. В трудовой помощи крестьянству активно участвовали земские и городские самоуправленческие органы. На проведение общественных работ 1905—1906 гг. они израсходовали 2,1 млн руб.

Наиболее широко общественные работы проводились в 1911—1912 гг., когда от неурожая пострадали 20 губерний Поволжья и Урала. В организации участвовали многие министерства и ведомства, губернские правления, Попечительство о трудовой помощи, земские и городские управы. На проведение общественных работ правительство выделило 40 млн руб. В октябре 1911 г. на различных работах в 5 тыс. сел деревень было занято 1,2 млн человек, заработок которых составил 5,5 млн руб. Попечительство о трудовой помощи развернуло общественные работы в Самарской, Казанской, Саратовской и Оренбургской губерниях. В них участвовали крестьяне свыше 2 тыс. селений, которые проделали работу на 2 млн руб.

Конечно, общественные работы не обеспечивали занятости всех нуждающихся в заработке. Они использовались как одна из форм трудовой помощи и в известной степени смягчали тяжелое материальное положение населения и ослабляли социальную напряженность в губерниях, пострадавших от стихийных бедствий.

В социально-экономических условиях России, где крестьяне многих центральных, западных, южных и других губерний европейской части страдали от малоземелья и безземелья, одной из мер по улучшению труда занятости сельского населения была переселенческая политика. Начало этой правительственной деятельности относится к 30-м гг. XIX в. Однако активная переселенческая работа с целью ослабления земельного "голода" и повышения материальной обеспеченности определенной части крестьянских семей развернулась с 1843 г., когда проводилась реформа управления государственными крестьянами.

Для трудового перемещения крестьян правительство определило Самарскую, Саратовскую, Астраханскую, Оренбургскую, Уфимскую, Тобольскую и Томскую губернии. Оно оказывало некоторую помощь переселенцам денежными пособиями, отпуском леса для строительства жилья и хозяйственных помещений, четырехлетним освобождением от податей, списанием недоимок и др. На этих основаниях с 1831 по 1866 г. было переселено 320 тыс. крестьян.

Отмена в 1861 г. крепостного права резко увеличила слой малоземельных и безземельных крестьян. Рост промышленного производства во второй половине XIX в. сопровождался ликвидацией многих тарных промыслов. Все это исключительно обострило проблему занятости в европейской части России. Для уменьшения избытка рабочей силы и трудоустройства незанятого населения в 80-е гг. правительство активизировало переселенческую политику.

В июне 1889 г. был принят закон о крестьянских переселениях. Законом предусматривались выделение крестьян-

янским семьям земель на Урале, в Западной и Восточной Сибири в общинное и подворное пользование, трехлетнее полное и трехлетнее 50%-е освобождение от арендных платежей, выдача денежных ссуд на первоначальное обустройство, снабжение строительным лесоматериалом. По существу переселение, наделение землей и тем самым трудоустройство на новом месте жительства являлось формой трудовой помощи десяткам тысяч крестьянских семей.

В 90-е гг. переселенческое движение сначала развивалось по нарастающей линии. С 1889 по 1897 г. в восточные губернии переселилось около 900 тыс. человек. Однако хотя в 1897 г. в Министерстве внутренних дел было создано специальное переселенческое управление с правами департамента, переселение производилось при явно недостаточной помощи правительства, в частности, размер ссуд на обзаведение не превышал 30 рублей на крестьянскую семью. В результате переселенческое движение в конце 90-х гг. на Урал и в Сибирь значительно сократилось.

Новая волна переселения крестьян с целью наделения землей и обеспечения трудовой занятости связана с аграрной реформой П. А. Столыпина. Постановлением правительства были облегчены условия переселения, увеличена материальная поддержка новоселам, по льготным ценам продавалась сельскохозяйственная техника. Эти меры способствовали подъему переселенческого движения в 1907—1912 гг. Если за 300 лет после вхождения Западной Сибири в состав Российского государства на ее землях поселилось 4,5 млн человек, то за первые 15 лет XX в. количество жителей западносибирского региона увеличилось на 3 млн человек, из которых 1,5 млн переселилось сюда в 1907—1909 гг.

Правительственная деятельность в организации переселенчества имела крупные изъяны, сопровождалась злоупотреблениями со стороны чиновников. Не случайно еще в 1896—1897 гг. 3 тысячи крестьянских семей вернулись на

прежнее место жительства окончательно разоренными. В то же время переселенческая политика дала определенные положительные результаты, обеспечила трудовую занятость 3—4 млн крестьян, улучшила их материальное положение. Например, 35% переселенцев в Алтайский край имели на родине не более 1 лошади, а 60% — не более 1 коровы на двор. В 1910—1912 гг. на новом месте в их собственности было 5—9 лошадей и 6—10 коров на крестьянский двор. Если в европейских губерниях на 1 душу мужского пола приходилось 2—3 десятины земли, то в Алтайском крае — 7—9 и более десятин. Таким образом, посредством переселенческой политики миллионам крестьян была оказана трудовая помощь, благодаря которой существенно повысилось их материальное благосостояние.

В системе трудовой помощи нуждающимся значительная роль принадлежала частным благотворителям. Практически участие в деле трудовой помощи составляло целое направление российской частной благотворительности. Сотни промышленников, финансистов, купцов, государственных деятелей, видных представителей науки и культуры, движимых чувством милосердия к страданиям обездоленных людей и желанием облегчить их судьбу, добровольно жертвовали значительные денежные суммы на социальные нужды, в том числе на создание заведений трудовой помощи. В 1893—1897 гг., за пять лет, только на социальные учреждения Министерства внутренних дел частные пожертвования составили около 10 млн рублей. В 1901 г. известный предприниматель Г. Г. Солодовников завещал двадцатимиллионное Личное состояние на учреждение или содержание благотворительных заведений. Многие миллионы были завещаны на те же цели К. Т. Солдатенковым.

Видные представители делового мира, владельцы крупных капиталов Алексеевы, Бахрушины, Демидовы, Морозовы, Поляковы, Прохоровы, Рябушинские, Тенишевы, Хлудовы и многие другие оставили о себе добрую память сооружением на личные средства различных социальных

учреждений и содержанием размещенных в них богаделен, приютов, больниц, домов трудолюбия, библиотек, художественных галерей, музеев, народных домов, училищ, лицеев, институтов и т. д.

Многие частные благотворители открывали разнообразные заведения трудовой помощи, в которых нуждающиеся получали приют и возможность заработка, люди девиантного поведения приобщались к труду и проходили школу трудового перевоспитания, дети из бедных семей приобретали профессии и готовились к трудовой жизни. С именем А. Н. Демидова связано строительство и содержание еще в 1740 г. "арифметического" училища для детей рабочих г. Невьянска на Урале. В екатерининское время П. А. Демидов передал на содержание Петербургского и Московского воспитательных домов 1 млн 200 тыс. руб. На свой капитал С. В. Морозов открыл при Никольской ткацкой фабрике токарную, ткацкую, столярную и кузнечную учебные мастерские для профессиональной подготовки детей фабричных рабочих.

В. А. Морозова выделила средства на сооружение здания ремесленного училища в Москве, а также ремесленного училища при Товариществе Тверской Мануфактуры. Она же финансировала учебную деятельность этих училищ. В 1816 г. владделец Трехгорной мануфактуры Т. В. Прохоров открыл ремесленную школу при этом предприятии. В 90-е гг. С. И. Прохоровым она была преобразована в ремесленное училище. П. А. Бахрушин, А. А. Бахрушин, В. А. Бахрушин и другие благотворители этой династии учредили целый ряд заведений социального призрения и трудовой помощи, в том числе детский приют в Москве со слесарной и электротехнической учебными мастерскими (1895 г.), Дом бесплатных квартир для вдов, при котором действовали мужское ремесленное училище и профессиональная школа для девочек (1898 г.). А. А. Бахрушин в 1915 г. пожертвовал 200 тыс. руб. на строительство здания учебно-ремесленной мастерской для мальчиков из бедных семей с общежитием.

276

К. Т. Солдатенков в своем завещании (1901 г.) распорядился использовать 1 млн 300 тыс. руб. на учреждение училища "для бесплатного обучения в оном бедных детей мужского пола, без различия их состояния и вероисповедания, различным ремеслам, относящимся к техническому производству". Ремесленное училище им. К. Т. Солдатенкова было открыто в 1909 г. и готовило квалифицированных рабочих по специальностям слесаря, токаря и др. Владелец нескольких заводов и фабрик, видный меценат князь В. Н. Тенишев построил здание коммерческого училища для детей разных сословий, основал в Петербурге реальное училище (1896 г.). Его супругой, известной благотворительницей М. К. Тенишевой было учреждено и оборудовано Училище ремесленных учеников в Бежице под Брянском (1893 г.). Среди благотворительных деяний предпринимателей Поляковых значительное место занимали пожертвования на профессиональное обучение детей из нуждающихся семей. А. С. Поляков содержал несколько ремесленных школ в г. Орле. С. С. Поляков выделил необходимые средства на учреждение железнодорожного ремесленного училища в г. Ельце и горного ремесленного училища в г. Корсуне.

Таким образом, трудовая помощь нуждающимся являлась одним из важных направлений социальной работы в России. Со времени образования единого централизованного государства Российское государство и общество накопили определенный опыт организации трудовой помощи. В этом опыте заслуживают внимания меры по предупреждению обнищания и поддержке бедных людей путем предоставления им заработка в различных производственных мастерских учреждений социального призрения, промысловых товариществах, на общественных работах, а также территориального перемещения с целью трудовой занятости на новом месте жительства.

Позитивным звеном этого опыта является содействие трудовой занятости безработных через посреднические конторы и бюро, биржи труда, распространение надомной ра-

277

боты, налаживание сбыта кустарных изделий на выставках и базарах. Содержательной страницей истории трудовой помощи с полным основанием можно признать деятельность благотворительных обществ и частных филантропов по подготовке нуждающихся, особенно детей из бедных семей, к профессиональному труду посредством создания различных ремесленных мастерских, курсов, школ и училищ.

Вместе с этим за положительными элементами опыта организации трудовой помощи нельзя не замечать слабых сторон и серьезных изъянов в данной области социальной работы, в том числе совершенно недостаточное участие государства в деле "трудоспособности", отсутствие единой общероссийской политики и системы трудовой помощи, раздробление этого важного звена социального призрения между различными ведомствами, филантропическими обществами и частными благотворителями; недооценка целого ряда форм трудовой помощи и непринятие необходимых мер для их развития и др.

В то же время не вызывает сомнения, что в целом отечественный исторический опыт организации трудовой помощи содержит немало рациональных элементов, представляет значительный практический интерес для современной социальной работы и при творческом подходе может служить исходным материалом в поиске оптимальной модели трудовой помощи нуждающимся в условиях сегодняшнего радикального реформирования российского общества.

Вопросы для самоконтроля

1. Расскажите о становлении трудовой помощи в условиях формирования и укрепления единого централизованного Российского государства.
2. Какие основные формы трудовой помощи использовались в XIX — начале XX в.?

3. Какую роль в трудовой помощи нуждающимся играли благотворительные общества и частные филантропы?

Литература

1. Бадя Л. В. Трудовая помощь как направление российского благотворения // Социальная работа в России: прошлое и настоящее. М.; Ставрополь, 1998.
2. Горюнов А. Трудовая помощь как средство призрения бедных. СПб., 1901.
3. Кабанов С. А., Кулевский Л. К. Во благо России. Очерки о предпринимателях и меценатах России. СПб., 1997. ж
4. Максимов Е. Д. Историко-статистический очерк "благотворительности и общественного призрения в России. СПб, 1894.
5. Максимов В. Очерки по истории общественных работ в России. СПб., 1905.
6. Хорькова Е. П. История предпринимательства и меценатства в России. М., 1998.
7. Устав об общественном призрении // Свод законов Российской Империи. Т. 13. Пг, 1915.
8. Швиттау Г. Г. Трудовая помощь в России. Ч. 1—2. Пг., 1915.

Раздел III. Практика социальной работы в советский период в современных условиях

Глава 14. Социальное обеспечение в советский период

§ 1. Первые мероприятия советского правительства по созданию новой системы социальной помощи (1918—1920 гг.)

После поворотных политических событий октября 1917 г., приведших к установлению Советской власти, новое правительство в лице Совета Народных Комиссаров сразу же приступило к реализации страховой программы большевистской партии. Эта программа еще со времен обсуждения в 1912 г. думских законопроектов о страховании рабочего предусматривала введение государственного страхования рабочих во всех случаях утраты трудоспособности или потери заработка ввиду безработицы, распространение страхования на всех лиц наемного труда и их семейств, производство выплаты всем застрахованным из расчета полного заработка с возложением расходов на предпринимателей и государство, и др.

Эти программные требования не остались лозунгами. Уже 13 ноября 1917 г., на шестой день своего существования, Совет Народных Комиссаров включил в число первых мероприятий и декретов Советской власти официальное правительственное сообщение "О социальном страховании".

В этом важном документе указывалось: "Рабочее и крестьянское правительство... повещает рабочий класс России, а также городскую бедноту, что оно немедленно приступает к изданию декретов о политике социального страхования на основе рабочих страховых лозунгов: 1. Распространение страхования на всех без исключения рабочих, а также городскую и сельскую бедноту.. 2. Распространение страхования на все виды потери трудоспособностей, а именно на случай болезни, увечья, инвалидности, старости, материнства, вдовства и сиротства, а также безработицы. 3. Возложение всех расходов по страхованию целиком на предпринимателей. 4. Возмещение, по меньшей мере, полного заработка в случае утраты трудоспособности и безработицы. 5. Полное самоуправление застрахованных во всех страховых организациях".

Выполняя провозглашенную программу, правительство РСФСР в ноябре—декабре 1917 г. приняло целый ряд директив, положивших начало формированию новой системы социального обеспечения, основанной на закреплении права на социальное обеспечение за каждым трудящимся предприятия, потерявшим трудоспособность. Одним из самых ранних постановлений правительства стал декрет "Об увеличении пенсий" (ноябрь 1917 г.), в соответствии с которым всем пенсионерам по несчастным случаям по 1917 г. включительно пенсия увеличивалась на 100% за счет пенсионного фонда. Данным декретом право на получение пенсии за увечья от несчастных случаев распространялось на всех трудящихся независимо от места их работы. Источниками создания страховых фондов для выплаты пенсий и пособий являлись страховые взносы предприятий и лиц, использовавших наемный труд, с освобождением застрахованных от внесения каких-либо взносов.

В группу первого декрета входят: "Положение о страховании на случай безработицы", "Положение о страховании на случай болезни", "Положение о Страховом Совете", "Положение о страховом присутствии". В конце нояб-

ря 1917 г. специальным декретом Совнаркома все лечебные учреждения и предприятия были переданы предпринимателями в ведение больничных касс.

Следовательно, в организации социального страхования советское правительство многими позициями в короткое время сделало значительные шаги вперед по сравнению с дореволюционным периодом. Действие страхования по болезни распространялось на всю территорию России, охватывало все виды труда и всех наемных работников. Совнарком ввел такой новый вид социальной страховки, как выдача пособий в случае потери заработка при безработице. При всех тяжелейших экономических трудностях Советского государства оно гарантировало безработным выплату страховых пособий. В марте 1919 г. на своем III съезде правящая партия официально заявила, что она поставила социальную защиту трудящихся от всех видов потери трудоспособности на прочную законодательную основу, причем впервые в мире сделала нормой социальное страхование по безработице за счет нанимателей и государства.

Оценивая социально-страховательную деятельность советского правительства в первые месяцы новой власти с высоты пройденного Россией в 1917—1991 гг. исторического пути, наряду с позитивными демократическими мерами нельзя не заметить в этих действиях элементы революционного романтизма, стремление политиков обеспечить широкую социальную базу большевистской партии, что привело к созданию опередивших свое время страховых документов.

В условиях гражданской войны и политики "военного коммунизма" социально-экономическое положение трудящихся принципиально изменилось. Это было связано с национализацией промышленности, концентрацией власти и ресурсов в руках государства, ликвидацией товарно-денежных отношений, уравнительности в разделении предметов потребления, превращении работников в "бойцов трудовой армии."

Поэтому в период второй инновации 1918—1920 гг. трудящиеся не были наемными работниками в строгом смысле этого понятия. Подобное положение объяснялось тем, что рынок труда был ликвидирован и в РСФСР не осталось других работодателей, кроме государства. Именно государственные органы определяли потребности в рабочей силе, сферы приложения труда, его условия и размеры оплаты. Такие изменения в хозяйственной организации соответствующим образом изменили систему социальных рисков и способы защиты от них. В этих условиях социальное страхование было трансформировано в социальное обеспечение. Во многом это было связано с тезисом большевистской идеологической доктрины о возможности скорой реализации коммунистического идеала. Считалось, что социальное обеспечение является стадией полного коммунистического обеспечения, а от социального страхования, как института "буржуазного права", можно отказаться.

Правда, война заставила оставить мечты о всеобщем и равном для всех трудящихся социальной обеспеченности. Потребности наладить работу военной промышленности, снабжать Красную Армию, спасти от голода городское, прежде всего, пролетарское население — все это изменило направленность социального обеспечения. Оно стало избирательным, распространялось только на "ударные" группы населения, на наиболее социально слабо защищенные его слои, а также на пострадавших от войны и стихийных бедствий.

Социальное обеспечение заменило собой страхование во многом благодаря огосударствлению и централизации управления в условиях гражданской войны и "военного коммунизма". 31 октября 1918 г. по декрету Совнаркома были ликвидированы все прежние страховые учреждения, в том числе больничные кассы, кассы безработных, страховые присутствия и страховые советы. Не избежали упразднения структуры страховой медицины. Следствием упразднения прежних страховых кампаний и огосударствления дела

социального обеспечения явилась ликвидация самостоятельности и самоуправления в этой области.

Другим необходимым мероприятием в процессе формирования централизованного социального обеспечения стал введенный в апреле 1919 г. новый порядок образования и использования финансовых фондов. Страховые взносы по классам опасности и риска всех предприятий и учреждений всех видов социального обеспечения из государственного бюджета в соответствии со сметой Народного комиссариата труда, взносы предприятий и учреждений направлялись не в органы социального обеспечения, а взимались налоговым аппаратом Наркомата финансов и через местное казначейство зачислялись в фонд казны наряду с обычными налоговыми поступлениями. Что касается Всероссийского фонда социального обеспечения, в котором по Положению от 31 октября 1918 г. сосредоточивались средства всех остальных фондов и страховых касс, то при новом порядке финансирования они влились в ресурсы государственного бюджета. В итоге полноправным "хозяйном" системы социального обеспечения и монопольным субъектом управления этой системой стало государство.

Функции органов управления социальным обеспечением выполняли местные советы депутатов. В центре управленческая вертикаль возглавлялась Народным комиссариатом труда и Народным комиссариатом социального обеспечения. Наркомсобес начал действовать с апреля 1918 г. после его преобразования из Наркомата социального призрения. Первым народным комиссаром социального обеспечения была А. М. Коллонтай. Таким образом, в течение 1918—1920 гг. были заложены основы централизованной системы управления социальным обеспечением.

В обстановке гражданской войны Советское государство закономерно уделяло особое внимание социальному обеспечению красноармейцев и красногвардейцев и членов их семей. Уже 7 августа 1918 г. Совнарком издал декрет "О пенсионном обеспечении солдат Рабоче-крестьянской

Красной Армии и их семейств...". Через полгода действие этого декрета было распространено на моряков Военно-Морского Флота, военнослужащих пограничной охраны, продовольственных отрядов, железнодорожной охраны, на все категории солдат и матросов прежней армии и флота.

Важной вехой в организации социального обеспечения стало принятие СНК 31 октября 1918 г. "Положения о социальном обеспечении трудящихся". "Обеспечению подлежат все без исключения лица, — подчеркивалось в Положении, — источниками существования которых является только собственный труд, без эксплуатации чужого".

По положению от 31 октября 1918 г. социальное обеспечение гарантировалось во всех случаях временной, и постоянной утраты трудоспособности или по причине безработицы. Оно предоставлялось в таких формах, как пенсии при постоянной утрате трудоспособности, пособие в случае временной нетрудоспособности, пособия по беременности, лечебная помощь, пенсии в связи со смертью кормильца. Источниками финансирования социального обеспечения являлись взносы предприятий, учреждений и других работодателей. Трудящиеся от каких-либо взносов освобождались. Несколько позднее Положение от 31 октября 1918 г. было дополнено правительственным постановлением, согласно которому все предприятия и учреждения, кроме частных работодателей, освобождались от уплаты страховых взносов. Расходы по социальному обеспечению государство полностью брало на себя. 28 апреля 1919 г. законодательство о социальном обеспечении дополняется Положением "О социальном обеспечении инвалидов-красноармейцев и их семейств".

В результате мероприятий правительства по организации государственной системы социального обеспечения в течение 1918—1920 гг. значительно увеличилось количество пенсионеров и семейств красноармейцев, которые пользовались пособиями. Если в 1918 г. получали государственные пенсии 105 тыс. человек, в 1919 г. — 232 тыс., то в 1920 г.

число пенсионеров в РСФСР составляло 1 млн человек, в том числе 75% приходилось на бывших военнослужащих. По сравнению с 1918 г. количество семей красноармейцев, пользовавшихся государственными пособиями, увеличилось в 1920 г. с 1 млн 430 тыс. до 8 млн 657 тыс. В это же время действовало 1800 учреждений для инвалидов, в которых содержалось 166 тыс. человек. В сеть детских учреждений для осиротевших и беспризорных детей входило 1724 учреждения, где на государственном обеспечении находилось 124 тыс. детей.

§ 2. Особенности социальной поддержки нуждающихся в условиях нэпа

С окончанием гражданской войны и введением новой экономической политики социальное обеспечение в Советской России вступило в новый период своего развития. Восстановление многоукладности и товарно-денежных отношений, перевод предприятий на хозяйственный расчет, отмена трудовой повинности, возрождение в составе занятого населения категорий "наемных работников" и "предпринимателей" правомерно поставили в порядок дня вопрос о восстановлении социального страхования. В условиях обвального экономического спада, хозяйственной разрухи, финансового кризиса, многомиллионных людских потерь за годы двух войн, массовой безработицы, падения жизненного уровня населения — социальное обеспечение требовало огромных расходов. Они ложились тяжким бременем на экономику страны и становились совершенно непосильными для государства. Под влиянием этих и многих других факторов советское правительство приходит к заключению о необходимости возврата к социальному страхованию рабочих и служащих.

Своего рода поворотной вехой, обозначавшей переход от социального обеспечения периода гражданской войны и

военного коммунизма к социальному страхованию, стал декрет Совета Народных Комиссаров от 15 ноября 1921 г. "О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом". В соответствии с этим декретом социальному страхованию подлежат лица, занятые наемным трудом в государственных, кооперативных, общественных, концессионных, арендных и частных предприятиях, учреждениях и хозяйствах. Страхованием пользовались работники наемного труда во всех случаях социального риска, в том числе при временной или постоянной утрате трудоспособности, безработице и др. Декретом Совнаркома застрахованные полностью освобождались от взносов на все виды социального страхования. Страховые взносы уплачивались администрацией или владельцами предприятий, учреждений и хозяйств без права какого-либо обложения страхуемых. По всем видам страхования страховые взносы уплачивались в размере 21—28% от выплачиваемой предприятием общей суммы заработной платы.

Декретом СНК от 15 ноября 1921 г. вводились как выдача пособия в случае болезни, так и назначение пенсий. В целом после принятия этого декрета государственное пенсионное обеспечение рабочих и служащих стало осуществляться по системе социального страхования, а военнослужащих и других категорий трудящихся — по системе социального обеспечения.

В русле новой социально-защитной политики советское правительство в годы восстановительного периода приняло целый ряд нормативных актов. По постановлению Совнаркома "О социальном обеспечении инвалидов" (8 декабря 1921 г.) право на пенсию по инвалидности получали все рабочие и служащие, а также военнослужащие в случае наступления инвалидности по причине профессионального заболевания, трудового увечья, общего заболевания или старости. Декрет Совнаркома от 9 декабря 1921 г. гарантировал пенсионное обеспечение членов семей в случае смерти кормильца. Важными законодательными актами 1921 г. яв-

лялись также декреты СНК "О социальном обеспечении при временной нетрудоспособности и материнстве" (9 декабря), "О страховании на случай болезни" (19 декабря), "О социальном обеспечении при безработице (28 декабря).

Государственная политика в области социального страхования и обеспечения получила дальнейшее развитие в специальных тезисах ЦК правящей партии от 4 сентября 1922 г. В этом документе прежде всего давалось обоснование новых подходов к организации социальной защиты трудящихся в условиях нэповской экономики. "Наличие частной промышленности и переход государственных предприятий на хозяйственный расчет выдвинули ряд новых задач в области социального обеспечения. Если в минувший период социальное обеспечение осуществлялось исключительно за счет государства, то из современных отношений вытекает необходимость замены государственного социального страхования лиц, занятых наемным трудом, социальным страхованием их за счет предприятий, в которых они работают".

Введение социального страхования с учетом изменившихся социально-экономических отношений в период нэпа потребовало новых организационных форм этой системы обеспечения рабочих и служащих и соответствующих структур управления. В связи с этим в Тезисах уже было определено, что для осуществления социально-страховательной работы создаются кассы социального страхования. Комитеты этих касс формировались профсоюзами путем выборов на профсоюзных конференциях.

Подобные изменения стали основанием для постановления ВЦИК и СНК от 21 декабря 1922 г. о передаче дела социального страхования в ведение Народного Комиссариата труда и его местных органов. На них возлагалось руководство работами страховых касс по обеспечению рабочих и служащих пенсиями и пособиями по всем случаям социального риска. Что касается Народного Комиссариата социального обеспечения, то в его компетенцию было пере-

дано обеспечение инвалидов войны, в том числе Красной Армии, Красной Гвардии, продовольственной армии, царской армии, а также семьи инвалидов. По данным ряда исследований, в 1924—1926 гг. указанным выше органам управления делом социального страхования и обеспечения предстояло оказать ту или иную социальную помощь свыше 2,6 млн нуждавшимся в пенсиях или пособиях.

Как свидетельствует историческая действительность, в 1921—1924 гг. усилиями Советского правительства стала складываться система социального страхования и обеспечения лиц наемного труда, бывших военнослужащих и их семей, что подтверждается принятием ВЦИК, Совнаркомом и другими руководящими органами РСФСР "около 100 декретов, положений и других документов по этим вопросам.

В иной форме решались задачи социальной помощи нуждающимся в ней крестьянам. Государственным социальным обеспечением пользовались лишь те крестьяне — участники войны, инвалиды и жертвы террора военного времени, которых было невозможно обеспечить посредством крестьянской взаимопомощи или трудоустройства в артелях или кооперациях инвалидов.

Декрет Совнаркома от 14 мая 1921 г. ориентировал советские органы в центре и на местах на то, что основную тяжесть заботы о социальном обеспечении нуждающихся должно взять на себя само крестьянство путем организации общественной взаимопомощи. Тем самым государство фактически признало, что оно не в состоянии содержать все социально не обеспеченные категории крестьян за счет государственного бюджета.

В связи с этой официальной установкой крестьянская взаимопомощь являлась основой организации социального обеспечения крестьян в течение всего восстановительного периода. В соответствии с декретом возложить дело социальной помощи нуждающимся на селе были призваны выборные крестьянские комитеты общественной взаимопомо-

щи. Комитеты создавались при сельских советах и волостных исполкомах.

На крестьянские комитеты возлагались такие обязанности, как организация взаимопомощи при неурожаях, пожарах и других социальных бедствиях, распределение государственной помощи среди крестьян во всех ее формах, налаживание общественной трудовой взаимопомощи и непосредственной адресной помощи семьям инвалидов, красноармейцам и трудармейцам, впавшим в нужду, а также семьям погибших красноармейцев, вдовам и сиротам, больным и престарелым.

На основании Декрета СНК от 14 мая 1921 г. советские органы провели значительную работу по созданию крестьянских комитетов взаимопомощи. По данным И. Н. Ксено-фонтова, к октябрю 1924 г. в РСФСР было организовано свыше 50 тыс. комитетов. Для выполнения возложенных на них функций по оказанию социальной помощи крестьянские комитеты получили право использования самообложения крестьянства налогом как источника формирования финансовых и натуральных фондов. В 1924 г. денежный фонд крестьянских комитетов составил 3,2 млн рублей, на сентябрь 1924 г. — около 5 млн рублей.

Крестьянские комитеты взаимопомощи осуществляли социальную помощь нуждавшимся в виде пособий, ссуд, вспашки полей и уборки урожая, финансовой поддержки школ, больниц, инвалидных домов, их обеспечения топливом и др. Уже в первые месяцы своей деятельности комитеты взаимопомощи оказывали заметную поддержку нуждавшимся. Комитеты Царицинской губернии в 1921 г. выдали пособий на сумму 117 тыс. рублей, организовали трудовую помощь 5400 хозяйствам, обеспечили вспашку 3800 десятин земли. В Саратовской губернии крестьянские комитеты израсходовали на финансовую поддержку 225 тыс. рублей, охватили трудовой помощью 35 тыс. хозяйств. В общей сложности, по сведениям Н. А. Милютин, крестьянскими комитетами взаимопомощи РСФСР обеспечена

вспашка земли в 1922 г. в объеме 50 тыс. десятин, в 1923 г. — 220 тыс., в 1924 г. — 270 тыс. десятин. В целом по линии крестьянских общественных комитетов получили различную помощь в 1922 г. 376 тыс. хозяйств, в 1923 г. — 544 тыс. хозяйств, в 1924 г. — 656 тыс. хозяйств, из них трудовой помощью охвачено, соответственно, 105 тыс., 124 тыс. и 164 тыс. хозяйств.

На основе опыта деятельности крестьянских комитетов общественной взаимопомощи позднее возникла система крестьянских обществ взаимопомощи. В сентябре 1925 г. ВЦИК и Совнарком РСФСР утвердили "Положение о крестьянских обществах взаимопомощи". Положение обязывало эти общества осуществлять социальное обеспечение семей военнослужащих, инвалидов и всех беднейших слоев деревни, "содействовать" государственным органам в оборудовании, содержании и снабжении находящихся на их территории инвалидных учреждений, больниц, школ, детских домов, яслей, бесплатных столовых. Для решения данных задач частично выделялись средства от государственных органов социального обеспечения. Во второй половине 20-х гг. в РСФСР действовало около 60 тыс. обществ крестьянской взаимопомощи, их фонды превышали 50 млн руб.

Крестьянские общества взаимопомощи действовали в различных регионах примерно до 1930—1931 гг. С созданием колхозов отпала потребность в трудовой помощи со стороны крестьянских обществ. В новых условиях они сосредоточиваются на организации помощи колхозникам в случае болезни, утраты трудоспособности, потери кормильца и т. д.

Постепенно на смену крестьянским обществам взаимопомощи приходят кассы взаимопомощи колхозников. Их существование законодательно было закреплено постановлением ВЦИК и Совнаркома от 13 марта 1931 г. Оно утвердило Положение о кассах общественной взаимопомощи колхозников. Этим нормативным документом кассам предоставлялось право создавать дома для престарелых, оказывать

финансовую и натуральную помощь при болезни, увечье, беременности.

По положению о кассах общественной взаимопомощи колхозников, они должны были заниматься трудоустройством инвалидов. В 1932 г. эти кассы трудоустроили только в РСФСР на различных работах в колхозах, а также в организованных ими мастерских 40 тыс. инвалидов. Наряду с этим кассы общественной взаимопомощи открывают дома престарелых, дома инвалидов, детские ясли и сады, пункты медицинской помощи и др.

В соответствии с Примерным уставом сельскохозяйственной артели, утвержденным ЦИК и СНК 1 марта 1930 г., на колхозы возлагалась обязанность социального обеспечения нетрудоспособных колхозников. Его условия и размеры определялись правлением колхозов с последующим санкционированием общим собранием колхозников. В новом Примерном уставе сельскохозяйственной артели от 17 февраля 1935 г. наряду с кассами общественной взаимопомощи предусматривалось создание специальных фондов для оказания помощи престарелым колхозникам, детям-сиротам, содержания детских яслей.

§ 3. Государственное социальное обеспечение и его развитие в 30—80-е гг.

С окончанием восстановления народного хозяйства и переходом его реконструкции в условиях отказа от нэповских принципов и утверждения административно-командной системы управления усиление централизации и огосударствления не могло не вызвать постоянной трансформации социального страхования в социальное обеспечение. С конца 20-х гг. в связи с развертыванием индустриализации и численным ростом количества рабочих правительство делает определенные шаги по повышению уровня организации пенсионного обеспечения. В первом пятилетнем плане были

292

предусмотрены меры по предоставлению льгот в пенсионном обеспечении ударникам труда, работникам с длительным стажем работы в важнейших индустриальных отраслях; планировалось улучшить пенсионное обслуживание инвалидов, расширить круг лиц, получающих пенсии по старости.

Постановлением Народного Комиссариата Труда 5 марта 1928 г. впервые было введено пенсионное обеспечение по старости в текстильной промышленности. С апреля 1929 г. пенсии по старости стали получать рабочие металлургической и горной промышленности, железнодорожного и водного транспорта и целого ряда других отраслей. Важно отметить, что устанавливался самый низкий в мире «порог выхода на пенсию по старости: для мужчин — с 60 лет, для женщин — с 55 лет. При этом вводились льготы занятым на производстве с тяжелыми и вредными условиями труда, где пенсии по старости назначались с 50 лет при двадцатилетнем стаже.

В новом Положении ВЦИК и СНК (март 1928 г.) было упорядочено пенсионное обеспечение инвалидов труда и семей, потерявших кормильца. Размеры пенсий устанавливались в зависимости от группы и причины инвалидности, производственного стажа и размера заработной платы. Заметной вехой в организации пенсионного дела стало Положение ЦИК и СНК о пенсиях и пособиях по социальному страхованию от 13 февраля 1930 г. В этом документе законодательство о пенсионном обеспечении рабочих и служащих было систематизировано.

Нельзя не отметить, однако, что в соответствии с официальной идеологической доктриной, предусматривавшей классовый подход в кадровой политике, в этом нормативном документе рабочим по сравнению со служащими предоставляются определенные преимущественные права на назначение пенсий. Целой группой специальных постановлений 1929—1930 гг. правительство улучшило пенсионное обеспечение учителей, агрономов и др. Эти меры 1929—

293

1934 г. сопровождалось постоянным увеличением общего количества граждан, пользовавшихся пенсионным обеспечением.

Значительные социально-политические и экономические изменения, происшедшие в стране в процессе реализации первого и второго пятилетних планов, позволили в Конституции 1936 г. закрепить право всех граждан на социальное обеспечение по старости, болезни, утрате трудоспособности. Важнейшим шагом вперед стало установление равенства прав всех граждан на пенсионное обеспечение. Согласно новой Конституции пенсии рабочим и служащим по старости и инвалидности назначались на одинаковых условиях. Ограничения в пенсионном обеспечении, распространявшиеся на лиц, лишенных избирательных прав по социальному происхождению или положению, — были отменены.

В годы Отечественной войны главное внимание правительства было направлено на организацию социального обеспечения военнослужащих и их семей. В правительственных указах военных лет утверждался порядок назначения пенсий и пособий лицам высшего, старшего, среднего и младшего начальственного состава, определялся порядок установления пенсий и выплаты пособий семьям военнослужащих в военное время, учреждались льготы для семей погибших и без вести пропавших фронтовиков. Важным направлением социальной работы периода Отечественной войны и послевоенных лет стали социальная реабилитация раненых, возвращение к производственной деятельности инвалидов, создание домов инвалидов и трудовых интернатов, расширение сети детских домов для детей, оставшихся без родителей.

В годы послевоенного восстановления народного хозяйства с целью подъема ведущих отраслей промышленности и привлечения трудящихся на предприятия этих отраслей указами СНК 1947—1956 гг. были установлены повышенные размеры пенсий для работников металлургической, уголь-294

ной, строительной, химической и ряда других отраслей промышленности.

Дальнейшее улучшение пенсионного обеспечения связано с Законом о государственных пенсиях, принятым Верховным Советом 14 июля 1956 г. В соответствии с этим законом право на пользование государственными пенсиями было распространено на значительно больший круг лиц. В конце 50-х — начале 60-х гг. практически начался новый этап в развитии социального обеспечения. С 1961 г. существенно расширяются функции Министерства социального обеспечения РСФСР. По новому Положению в его компетенцию вошли выплата пенсий, обеспечение врачебно-трудовой экспертизы, трудовое устройство и профессиональное обучение инвалидов, материально-бытовое обслуживание пенсионеров, многодетных и одиноких матерей, предоставление протезно-ортопедической помощи. С принятием в 1964 г. Закона о пенсиях и пособиях членам колхозов устанавливается всеобщее государственное пенсионное обеспечение.

Материальное обеспечение социально нуждавшихся категорий населения осуществлялось на основе трех сложившихся систем: 1) государственное социальное обеспечение, обслуживавшее военнослужащих, членов творческих союзов, учащихся и ряд других категорий граждан за счет государственных, республиканских и местных бюджетов; 2) государственное социальное страхование, распространявшееся на рабочих и служащих и находившееся в ведении профессиональных союзов; источником его финансирования являлись взносы предприятий, учреждений, организаций и бюджетных дотаций; 3) социальное обеспечение колхозников, средства на которое формировались из отчислений от доходов колхозов и дотаций по государственному бюджету. Независимо от системы, материально обеспечивавшей граждан, они были полностью освобождены от уплаты каких-либо взносов на социальное обеспечение или страхование.

С завершением в основном процесса своего становления в 60-е гг. советское социальное обеспечение функционировало на таких принципах, как осуществление пенсионного обеспечения за счет государственных и общественных средств; всеобщий характер, т. е. предоставление права на пенсию всем гражданам в случае утраты ими трудоспособности, потери кормильца, наступления старости; равное право на пенсионное обеспечение независимо от социального положения, имущественного состояния, пола, национальной принадлежности, обеспечивающее приобретение трудового стажа для назначения пенсии; конституционно гарантированное право на труд, предоставление дополнительных льгот при назначении пенсий женщинам, особенно многодетным матерям, детям и инвалидам; многообразие форм социального обслуживания и социальной помощи, финансируемых из государственного бюджета и общественных фондов.

Среди видов материального обеспечения престарелых и нетрудоспособных ведущее место в условиях советского государства занимало пенсионное обеспечение. По мере того, как право на пользование пенсиями предоставлялось все более широкому кругу лиц, численность получавших пенсию неуклонно увеличивалась. В 1941 г. количество граждан, находившихся на пенсионном обеспечении, составляло 4 млн человек, в 1967 г. — 35 млн человек, в 1980 г. — около 50 млн человек, в том числе по старости 10 млн и колхозников — 12 млн человек. Соответственно, государство постоянно увеличивало ассигнования на социальное страхование и социальное обеспечение. Если в 1950 г. расходы из государственного бюджета на эти цели выражались суммой 4 млрд руб., в 1970 г. — 23 млрд руб., то в 1980 г. они достигли 45 млрд руб.

Таким образом, по сравнению с дореволюционной Россией социальное обеспечение в советский период поднялось на качественно новый уровень, превратившись в единую государственную систему, которая выступала в несколь-

ких организационно-правовых формах, обусловленных спецификой обеспечения отдельных категорий граждан в связи с особенностями их трудовой деятельности. Благодаря глубокому и целенаправленному реформированию дела социальной помощи нуждавшимся, в стране было введено полное социальное обеспечение трудящихся при всех видах потери трудоспособности, при безработице, наступлении старости или инвалидности и других предусмотренных законом случаях.

Характерными чертами социального обеспечения являлись его всеобщность, равное право на его получение, доступность условий обеспечения, предоставление многообразных видов и форм социального обеспечения» в том числе назначение пенсий по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, по выслуге лет; выплата пособий по временной нетрудоспособности, пособия женщинам по беременности и родам, по случаю рождения ребенка, бесплатное медицинское обслуживание, больничное и санаторно-курортное лечение; снабжение протезными изделиями; профессиональное обучение и переобучение; направление на работу в соответствии с заключением ВТЭК; предоставление места в домах престарелых и инвалидов; содержание детей в летних лагерях отдыха и т.--д.

По достоинству оценивая позитивные стороны советского социального обеспечения, в то же время нельзя его идеализировать, не видеть его серьезных недостатков и заслуживающих критики отрицательных черт. В условиях административно-командной системы была установлена государственная монополия на социальное страхование. Только высшим органам государственной власти и управления принадлежало право издавать основные нормативные акты, регламентирующие порядок организации социального страхования.

Вместе с тем огосударствление социального обеспечения сопровождалось неоправданной ликвидацией давно возникших и приносящих большую пользу благотворитель-

ных обществ "старой" России и лишением общественных организаций советского периода возможности участия в деле социальной помощи нуждавшимся. В результате общественное признание свелось к социальному обеспечению, были утрачены многие виды социальной поддержки оказавшихся в тяжелом положении людей, возникшие на почве благотворительности и меценатства еще в дореволюционной России. Под давлением господствовавшей идеологической доктрины и прямыми организационными мерами официальных властей был полностью ликвидирован институт монастырской и церковно-приходской благотворительности.

Одним из противоречивых явлений советской системы социального обеспечения было ее провозглашение правящими кругами "самой гуманной в мире" и одновременное проведение жесткой политики "классового подхода" в области общественного призрения, что выражалось в ограничении материальной поддержки нуждавшихся в ней представителей бывших "господствовавших" классов, вплоть до лишения права на пенсионное обеспечение чиновников дореволюционного государственного аппарата, земских начальников и вообще "социально чуждых элементов".

Отдавая должное советским органам за материальное обеспечение детей-сирот и инвалидов, вряд ли можно признать положительным огосударствление системы детского призрения, упразднение всех занимавшихся попечением о детях благотворительных организаций, унификацию содержания и воспитания детей посредством повсеместного создания домов-интернатов. Поэтому, изучая опыт организации советского социального обеспечения, важно видеть, как его положительные элементы, так и слабые стороны.

Вопросы для самоконтроля

1. Как шел процесс формирования советской системы социальной помощи в первые годы Советской власти (1918— 1920 гг.)?

2. В чем состояли особенности организации социальной защиты нуждающихся в условиях нэпа?

3. Какие позитивные и негативные элементы вы находите в опыте государственного социального обеспечения в 30—80-е гг.?

Литература

1. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1980.

2. Бабкин В. А. Советская система социального обеспечения. М., 1971.

3. Исторический опыт организации социальной работы в России. М., 1994.

4. Ксенофонтов И. Н. Состояние и развитие социального обеспечения в РСФСР. М., 1925.

5. Милютин Н. А. Задачи и работа крестьянских комитетов общественной взаимопомощи. М., 1926.

6. Пять лет власти Советов. М., 1922.

7. 50 лет советского социального обеспечения. Материалы конференции. М., 1968.

8. Социальное обеспечение в РСФСР к десятой годовщине Октября. М., 1927.

9. Социальное обеспечение в СССР. М., 1986.

10. Фирсов М. В. Социальная работа в России: теория, история, общественная практика. М., 1996.

Глава 15. Актуальные проблемы социальной работы в современной России

§ 1. Особенности социальной работы

В условиях перехода России к новым экономическим отношениям десятки миллионов людей оказались в сложных социальных условиях: одни перешагнули черту бедности, другие стали безработными, третьи оказались беженцами и мигрантами и т. д.

О серьезности социальной напряженности в России свидетельствуют следующие факты. По-прежнему остается высоким уровень бедности, до 30% населения России не имеют прожиточного минимума. Продолжается процесс депопуляции. Смертность превысила рождаемость на большой территории Российской Федерации. Растет число детей, рожденных вне брака. Увеличивается количество детей-сирот при живых родителях. Распадается каждый второй—третий брак. Ежегодно остается без одного из родителей около 1 млн детей. Доля неполных семей достигает 15% по стране. По числу производимых аборт (4 млн аборт в год) Россия значительно опередила высокоразвитые страны. Обострилась проблема детской инвалидности: около миллиона детей-инвалидов нуждается в материальной, психологической и юридической помощи. Число страдающих психологическими заболеваниями достигло примерно 4,5 млн человек, растет преступность (ежегодно совершается более 2 млн преступлений) и, что особенно опасно, число преступлений, совершаемых подростками. Примерно треть виновных в грабежах, кражах, изнасиловани-

ях — подростки. Россия не только вышла "на передовые рубежи" по количеству алкоголиков (около 20 млн человек), но и уверенно догоняет другие страны по числу наркоманов и токсикоманов. Социальное неблагополучие (в обществе и семье) стало причиной участвовавшего жестокого обращения с детьми, психологических стрессов, заболеваний, самоубийств (до 50—80 тыс. в год), проституции (только в крупных городах более 120 тыс. проститутки).

Как свидетельствует практика, люди часто сталкиваются с проблемами, которые сами не могут решить. Для этого требуется помощь специалистов-профессионалов. Выход в начале 90-х гг. социальной работы на профессиональный уровень — явление уникальное. Исследуя социальные процессы, социальная работа анализирует необходимые связи и явления, обуславливающие характер и результативность политического, экономического, психологического воздействия на поведение социальных групп и личностей.

Цель социальной работы — содействие людям в успешном разрешении их жизненных проблем. Средства достижения этой цели — высвобождение и развитие ресурсов человека и его социального окружения, осуществление необходимых социальных перемен. Интегральное определение может выглядеть так: *социальная работа — это профессиональное содействие людям в успешном разрешении их жизненных проблем посредством осуществления соответствующих социальных перемен, высвобождения и развития ресурсов человека и его социального окружения.*

К жизненным проблемам можно отнести любые затруднения, противоречия в жизни человека, которые не решаются привычными для него способами и требуют поиска новых путей, методов и средств. Человек, попадая в затруднительное положение, стремится выйти из него, ему важно обрести равновесие с самим собой и окружающим миром.

Было бы неразумным стремиться полностью освободить человека от его жизненных проблем, решать их вместо

него самого. Смысл социальной работы заключается в ином, а именно в формировании и развитии умений человека эффективно решать жизненные проблемы с опорой на собственные ресурсы.

Когда люди не справляются с навалившимися на них проблемами, это может быть связано с одной из следующих причин или их комбинацией:

- 1) отсутствие мотивации для работы с проблемами це лесообразным способом;
- 2) неспособность;
- 3) отсутствие возможностей¹.

В связи с этим можно сформулировать и основные задачи социальной работы:

- 1) усилить мотивацию клиента с помощью "Я-поддерживающих" мероприятий, освободить его энергию для осуществления изменений;
- 2) усилить — ментально, эмоционально и физически — способности клиента решать свои проблемы;
- 3) предоставить клиенту ресурсы, необходимые для решения проблем.

Условием и формой успешного решения личностных проблем является деятельность по обеспечению соответствующих перемен в жизни человека (клиента) и его социального окружения. Эта деятельность делится на несколько фаз, или этапов. Известный шведский специалист профессор Гетеборгского университета Х. Сведнер выделяет пять фаз в деятельности по обеспечению жизненных перемен: формулирование цели, производство знаний, производство инструментария, работа по осуществлению и работа по развитию.

Формулирование цели означает определение того, какой или каких целей нужно пытаться достичь благодаря осуществлению перемен, путем тщательного анализа нужд,

¹ См.: Бернлер Г., Юнссон Л. Теория социально-психологической работы. М., 1992. С. 33.

потребностей и жизненного стандарта индивидуумов и групп, имеющих отношение к данной проблеме. Производство знаний — это получение информации, необходимой для осуществления социальных перемен. Развитие инструментария включает в себя развивающиеся методы и технику управления процессами социальных перемен, которые ведут от исходной ситуации к желаемому состоянию. Работа по осуществлению — это непосредственная деятельность по осуществлению перемен. Работа по дальнейшему развитию предполагает деятельность по прогнозированию социальных перемен и формированию на этой основе стратегических планов действия.

Несмотря на индивидуальное своеобразие личностных проблем отдельных людей, в них обнаруживается и нечто общее, связанное со схожестью социальных условий жизни, социально-ролевым сходством. Одна и та же проблема, личностная по своему смыслу, может быть одновременно проблемой нескольких людей, т. е. социальной. Обозначая личностные проблемы людей как социальные, мы допускаем тем самым более обобщенный уровень их анализа и решения, в отличие от собственно индивидуального уровня.

§ 2. Социальная работа как вид деятельности

Социальная работа относится к одному из многочисленных видов деятельности, но следует подчеркнуть, что она является особым видом деятельности.

Квалифицированное содействие людям в решении их жизненных проблем определяет профессиональные особенности социальной работы. Профессия социального работника настолько тесно связана со смежными профессиями, что у кого-то могут возникнуть сомнения в ее самостоятельности как особой профессии, основательности ее претензий на

равноправное положение среди "собратьев". От традиционных сфер деятельности, связанных с анализом и решением человеческих проблем (психологии, социологии, педагогики, юриспруденции и т. д.), социальная работа отличается прежде всего своим интегральным характером. Социальный работник поступает в какой-то мере и как психолог, и как социолог, и как педагог, и как юрист. Психологическими методами он пользуется, скажем, при диагностировании личностных проблем клиента или нейтрализации его сопротивления предлагаемым процедурам социальной терапии. К социологическим методам он прибегает при составлении социальной истории семьи или изучении общины.

Педагогические методы применяются им при воздействии на установки и поведение клиента. Он выступает и как юрист, консультируя своего клиента по вопросам законодательства. Социальная работа близка и к медицине — и не только тем, что в ней широко используется медицинская терминология (лечение, терапия, профилактика, клиника, патология и т. д.).

Терминология выражает в данном случае некоторую общность в подходах к человеку. Более того, есть такие области медицины, которые с полным основанием можно отнести и к социальной работе: социальная реабилитация больных, медико-социальная помощь, социальная гигиена, патронаж. Что касается термина "патронаж", то в некоторых странах (Великобритания, Швеция) им как раз обозначается социальная работа в целом.

Социальный работник является в некотором смысле универсалом, но его универсализм имеет достаточно четкие предметные границы, задаваемые содержанием жизненных проблем клиента и возможными путями их решения. Он не подменяет психолога, социолога или педагога, равно как и те, даже вместе взятые, не могут подменить или заменить социального работника. В связи с этим укажем еще на одну принципиальную особенность социальной работы как профессии — на ее пограничный характер. Смыс-

ловое и инструментальное содержание социальной работы аккумулирует в себя пограничные элементы смежных профессий. Оно не нацелено на "оккупацию" соседних территорий и их насильственное присоединение. Его вполне устраивает режим взаимного обмена информацией, инструментариум, технологиями. Методика психосоциальной работы, например, позаимствовала отдельные элементы классической психотерапии, не причинив, полагаем, ущерба ее статусу и авторитету. Социальная работа не страдает всеядностью. Ее интересует только то, что помогает глубже разобраться в проблемах, ее занимающих. Значимое отношение к этим проблемам выступает своего рода оценочным индикатором тех концептуальных и инструментальных "услуг", которыми располагают смежные области знания и профессии.

Здесь мы подходим к формулировке еще одной, может быть, даже главной отличительной особенности социальной работы как профессии. Если психолог имеет дело с психикой человека, медик — с состоянием его физического и психического здоровья, а юрист — с его правовым поведением, т. е. каждый из них подходит к человеку с какой-то одной, причем, "своей" стороны, — то социальный работник воспринимает его как целостного индивида, в единстве его различных сторон. Выражаясь гегелевским языком, в первом случае реализуется абстрактный подход к человеку, во втором — конкретный. Это целостное видение человека позволяет в какой-то степени уравнивать тенденцию его частичной "репрезентации" в отдельных науках и профессиях.

Ценностная направленность действий психолога или социолога: от профессиональных ценностей — к человеку как к ценности. В действиях социального работника наоборот: от человека как высшей ценности — к ценностям профессиональным.

Для социальной работы характерна ориентация на реальных людей с их жизненными заботами и трудностями,

для смежных профессий — на выполняемые ими социальные функции, реализуемые психические качества, соблюдаемые или нарушаемые нормы и т. д. Античный мыслитель говорил: сперва человек, а потом искусство, и нет искусства, если нет сперва человека. Это же можно сказать и о социальной работе, в фокусе ориентации которой находится человек.

Есть еще важная особенность социальной работы как профессии, чего нет ни в одной из смежных сфер деятельности, это — ее посреднический характер.

Социальная работа немыслима без элемента посредничества, причем этот элемент оказывается не периферийным, а центральным. Посреднический характер социальной работы — это следствие ее интегральности и пограничности, направленности на целостного человека и ориентации на жизненные проблемы реальных людей. Необходимость посредничества между человеком и разного рода социальными институтами возникает тогда, когда первый не может самостоятельно реализовать свои права и возможности. Своим участием социальный работник усиливает волю обратившегося и побуждает встречную волю инстанции войти в положение конкретного человека.

В самом общем виде социальный работник выступает посредником между клиентом и социумом. Он содействует, с одной стороны, эффективной адаптации клиента в социуме, с другой стороны — процессу очеловечивания этого социума, преодолению его отчужденности от забот реальных людей.

Эффективное осуществление посреднических функций возможно при выполнении определенных условий:

- понимание социальным работником проблем клиента, его способность к "тотальному вживанию" в клиента, смысл его проблем;
- способность социального работника к адекватному выражению и представлению (репрезентации) жизненных проблем клиента;

306

- знание посредником социальных ресурсов, которыми располагают различные учреждения и организации;
- знание социальным работником инструментальных возможностей смежных профессий, представители которых привлекаются к участию в решении проблем клиента;
- наличие общего "языка", обеспечивающего взаимопонимание разных специалистов и их эффективное сотрудничество, готовность социального работника стать при необходимости "переводчиком";
- делегирование клиентом социальному работнику представительных полномочий;
- делегирование социальному работнику соответствующих полномочий со стороны государственных учреждений и организаций;
- признание права социального работника на частичное представительство смежных профессий;
- и, наконец, доверие сторон посреднику, что достигается благодаря его профессионализму и поддерживается безупречной работой.

В настоящее время ученые и практики выделяют два подхода к видам социальной работы.

Первый: социальная работа рассматривается как профессиональная деятельность, возникающая в виде добровольной филантропической и благотворительной помощи, основанной прежде всего на личностном, эмоциональном отношении к страданиям и бедам других людей. И в настоящее время в России созданы сотни благотворительных организаций социальной направленности.

Так, в Москве в настоящее время зарегистрировано свыше 500 организаций, большая часть которых осуществляет помощь инвалидам, многодетным семьям, одиноким пожилым людям. Примером может служить Московский Дом милосердия, зарегистрированный в 1991 г. как независимый благотворительный фонд. Своей главной задачей фонд считает создание системы долгосрочной помощи нуждающимся-

307

ся, объединение людей доброй воли в заботе о бедняках, пожилых, инвалидах.

Сотрудниками Дома милосердия, его активистами разработаны различные программы, в том числе "Доброта без границ", "Территориальные агентства", "Доступный Транспорт" и др. В муниципальных округах города создано 45 территориальных агентств, строящих свою работу на основе гражданской инициативы и социальной активности жителей. Их деятельность организуется на основе труда добровольцев непосредственно по месту жительства, где создается среда взаимопомощи. Для бедных людей открыта сеть столовых бесплатного питания, проводятся недели милосердия, праздничные мероприятия и т. д. Ежегодно Московский Дом милосердия оказывает различные виды услуг более чем 150 тысячам нуждающихся в них людей.

Также в качестве примера может быть приведен опыт работы благотворительного фонда "Сопричастность", оказывающего необходимую психиатрическую и психологическую помощь душевнобольным и их родственникам. Работа фонда строится с позиций так называемой социальной психиатрии, предусматривающей попытки интегрировать больного в общество. Для пациентов проводятся консультации специалистов в области психиатрии, психологии, права. Работают клубы родственников, широко развито движение волонтеров, активно развиваются формы самопомощи и взаимопомощи. Кроме того, фонд работает с людьми пожилого возраста. Разработана специальная программа "Геронтология", включающая такие направления, как оказание социальной помощи на дому, медицинское консультирование, информационное обслуживание, социально-психологическая адаптация к пенсии и т. д.

В Перовском районе г. Москвы с 1991 г. существует благотворительный фонд "Душа человека" — негосударственная некоммерческая общественная организация помощи лицам с душевными заболеваниями и их семьям. Учредителями выступили 15 частных лиц. Основным содержанием ра-

боты фонда стала комплексная программа реабилитации "Душевное здоровье", направленная на помощь и психологическую поддержку душевнобольного человека в период выздоровления и ремиссии. Формы работы: консультации, финансовая помощь инвалидам и их семьям, обеспечение продуктами, лекарствами и одеждой, трудоустройство, организация групп общения, клубов, работа с родственниками.

Другой подход: социальная работа рассматривается как профессиональная деятельность, целью которой является материализация, опредмечивание интересов и потребностей человека, достижение социально и лично значимых результатов, закрепление или изменение положения личности, группы людей в обществе. Эти цели закрепляются Федеральным законом "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации", законодательно закрепляющим систему становления учреждений социального обслуживания населения различных типов, определяющих принципы их деятельности: адресности, доступности, добровольности, гуманности, приоритетности предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации, конфиденциальности, профилактической направленности. В настоящее время в России действует свыше 14 тыс. различных учреждений социального обслуживания населения.

Так, динамика основных статистических показателей, характеризующих становление и развитие учреждений социального обслуживания семьи и детей, свидетельствует о том, что число учреждений социального обслуживания семьи и детей системы социальной защиты населения за последние 6 лет (1993—1995) выросло в 21 раз и составило 2240. Только в 2000 г. социальные услуги были предоставлены более 1,5 млн семей, а общее число клиентов учреждений составило более 5 млн человек. Быстрыми темпами развиваются социальные приюты для детей и подростков, социально-реабилитационные центры для несовершенно-

летних. Увеличилось число реабилитационных центров для детей и подростков с ограниченными возможностями и центров психолого-педагогической помощи населению. Названные типы учреждений социального обслуживания семьи и детей функционируют в 87 территориях Российской Федерации.

Определенное развитие получили учреждения социального обслуживания молодежи. В 51 территории Российской Федерации работает более 430 учреждений, оказывающих социальные услуги молодым людям по более чем 20 направлениям деятельности — от организации досуга и культурно-спортивной работы до психолого-педагогического консультирования, "телефонов доверия", наркологической помощи, планирования семьи.

Кроме того, центры активно ведут профилактическую работу по предупреждению кризисных проявлений в жизнедеятельности семей. Так, Новгородский городской центр выявляет семьи "групп риска", оказывает им адресную помощь, осуществляет социальный патронаж. На каждую такую семью составляется социальный паспорт, индивидуальный план реабилитации. Конкретные меры по реабилитации семей "групп риска" еженедельно обсуждает так называемый социальный консилиум. На базе центра создана группа психологической реабилитации кризисных семей, причем психологи и другие специалисты центра оказывают помощь и на дому.

Центрами проводятся "Круглые етолы", конференции и встречи по проблемам студенческих семей, многодетных семей, семей с детьми-инвалидами, семей беженцев и участников военных действий в Чечне (центры в гг. Новгород, Оренбург, Тюмень и др.). Центрам, прежде всего из небольших городов и населенных пунктов, принадлежит важное место в формировании общественного мнения, укреплении авторитета института семьи, так как именно силами специалистов центров готовятся спецвыпуски и материалы

310

по проблемам семьи в местных периодических изданиях, телевизионных передачах и др.

Усиливается роль центров в информационно-воспитательном воздействии на семью и детей, формировании нормального семейного микроклимата, основ родительско-дет-ских взаимоотношений. Планомерно работают в этом направлении Тюменский и Камчатский областные центры, которые ведут постоянные рубрики в местных газетах и на телевидении, организуют выступления своих специалистов в средствах массовой информации.

Растущее внимание уделяют многие центры социальной помощи семье и детям психологической поддержке населения, что особенно актуально при наличии у значительной части семей устойчивых настроений неопределенности и неуверенности в будущем, явного ослабления моральных устоев семьи, деформации нравственных ценностей и ценностных ориентации, резкого обострения личностных проблем.

Центрами немало делается для повышения психологической грамотности населения, школьных педагогов, всех, кто имеет прямое отношение к работе с детьми и подростками. В этих целях специалисты-психологи ведут семинары и занятия в школах, техникумах, отделениях милиции.

Учитывая, что более трети населения живет в условиях высокого уровня хронического психоэмоционального стресса, свыше 1 млн детей страдают тяжелыми неврозами, в условиях отсутствия в большинстве субъектов Федерации системы самостоятельных психологических служб направление деятельности центров помощи семье и детям по оказанию социально-психологической поддержки населению приобретает особую ценность.

Важное место среди учреждений социального обслуживания семьи и детей занимают центры психолого-педагогической помощи населению. Они действуют во многих субъектах Федерации, их численность постоянно растет. Увеличивается численность обслуженных клиентов в центрах, за

прошлый год их услугами воспользовалось более 300 тыс. человек, в том числе 152 тыс. несовершеннолетних.

Работа психологической службы в системе социального обслуживания направлена на решение психологических и социальных проблем тех людей, которые попали в трудную жизненную ситуацию и испытывают в связи с этим психологический дискомфорт и эмоциональную нестабильность.

В настоящее время психологические службы действуют в виде отделений психолого-педагогической помощи центров социальной помощи семье и детям, а также как самостоятельные учреждения, получившие название центров психолого-педагогической помощи населению.

Специфику работы психологических служб во многом определяет положение тех семей, которые живут на данной территории в условиях, близких к экстремальным. В первую очередь к ним относятся:

- семьи, испытывающие стрессовые ситуации и попавшие в разряд нуждающихся чисто ситуативно, по не зависящим от них причинам, временно не способные обойтись без положительного социального подкрепления и психологической поддержки (безработные, вынужденные переселенцы, внезапно потерявшие кормильцев, разведенные и пр.);
- семьи, постоянно проживающие в состоянии стресса и социального дискомфорта, но занимающие положение страдающих и обездоленных как бы вынужденно, в силу того, что общество не выполняет по отношению к ним полноценных защитных и поддерживающих функций (многодетные малообеспеченные семьи, опекунские семьи с детьми-сиротами, матери-одиночки, вдовы с несовершеннолетними детьми, семьи инвалидов, семьи с детьми-инвалидами и др.);
- семьи, адаптировавшиеся к своему тяжелому положению и не желающие самостоятельно выходить из неблагоприятной ситуации, предпочитающие зависимость от

поддержки извне формированию активной жизненной позиции и потому постепенно занимающие нишу асоциального поведения (алкоголизм одного или обоих супругов, нигде не работающие, бездомные, нищенствующие и пр.).

Многие центры психолого-педагогической помощи населению (в Перми, Алтайском, Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской области) играют все более заметную роль в охране психического здоровья и профилактике девиантных форм поведения детей и подростков, оказании квалифицированной социально-психологической и психотерапевтической помощи родителям в вопросах воспитания и семейных отношений, консультировании в сложных и стрессовых ситуациях, психологической реабилитации граждан — представителей различных возрастных и социальных групп.

Интересен опыт работы Центра социально-психологической помощи "Доверие", действующего в Клинском районе Московской области, целью которого является обеспечение психологической поддержки населения, укрепление его психического здоровья, создание благоприятных психолого-социальных и социально-педагогических условий для семейного воспитания детей и их социализации.

Ежегодно за помощью психологов, психотерапевтов и юристов в социально-психологический центр обращаются свыше 2160 человек. Сотрудники Центра "Доверие" проводят комплексную работу по следующим программам: "Детский сад", "Дошколенок", "Семья", "Подросток", "Я и моя профессия", "Психологические аспекты проблемы алкоголизма", "Персонал". Центр ведет просветительскую работу по вопросам психосексуального воспитания на базе Школы "УНа".

Центр социально-психологической помощи населению города Крымска Краснодарского края осуществляет медико-психологическую работу с подростками и молодежью по предупреждению и избавлению от вредных привычек, подготовке к созданию семьи и рождению ребенка, социально-

педагогическую работу с семьями, имеющими неблагоприятные психологические и социально-педагогические условия, оказание помощи родителям в воспитании детей и преодолении педагогических ошибок в конкретных ситуациях, семейных конфликтах, психолого-реабилитационную работу (помощь в психологической реабилитации и адаптации безработным, беженцам, семьям и отдельным лицам, вынужденно поменявшим место жительства, участникам вооруженных конфликтов).

В структуре центра — телефон доверия "Надежда", позволяющий оперативно решать вопросы индивидуальной психологической помощи психопрофилактического и консультативного характера.

Социально-психологическая служба г. Лангепаса Тюменской области уделяет большое внимание экстренной психологической помощи людям, находящимся в трудной жизненной ситуации, которая осуществляется очно или по телефону путем индивидуального психологического консультирования. Служба разрабатывает и проводит лекции и беседы по заказам организаций, участвует в формировании общественного мнения по проблемам семейной политики (подготовлено 4 телепередачи с участием сотрудников службы, 8 публикаций в газете "Звезда Лангепаса").

Социальная деятельность базируется на различных гуманитарных и демократических идеалах. В основе имеется пять аспектов: социально-экономический, географический, политический, культурный, духовный.

Географический аспект. Вся деятельность осуществляется в рамках определенных границ: учреждения, страны, региона, муниципалитета.

Политический аспект. Каждая страна имеет свою политическую систему. Эта система определяет условия осуществления практической деятельности, независимо от того, является она либеральной или репрессивной, социалистической, социал-демократической или капиталистической.

Социально-экономический аспект. Основными чаяниями человека являются надлежащие условия жизни, доступ к трудовой деятельности, системам здравоохранения и образования, к системам социального обеспечения и социального обслуживания. Социальное согласие в любой группе или стране зависит в значительной степени от справедливого распределения имеющихся ресурсов..

Культурный аспект. Должны учитываться традиции, убеждения, чаяния и культура отдельных лиц, семей, групп, общин и стран

Духовный аспект. В любом обществе, где проводится социальная работа, существует своя система ценностей. С точки зрения социальной работы, работы с конкретным человеком (в группе лиц и т. д.), а также развития системы ценностей самих социальных работников очень важно принимать во внимание духовный мир, ценности, философию, этику, а также чаяния и идеалы тех, с кем они работают.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основные цели и задачи социальной работы.
2. Определите взаимосвязь социальной работы и социального обслуживания населения.
3. Назовите основные функции специалиста по социальной работе.

Литература

1. *Гуслякова Л. Г., Холостова Е. И.*, Основы теории социальной работы. М., 1997.
2. Основы теории и практики социальной работы. Барнаул, 1994.
3. Милосердие. М., 1996.
4. Основы социальной работы. М., 1997.

5. Панов А. М. Социальная работа как вид деятельности и специальность в системе высшего образования // Российский журнал социальной работы. 1995. № 1.

6. Теория и методика социальной работы / Под ред. И. Г. Зайнышева. М., 1997. Ч. 1,2.

7. Топчий Л. В. Кадровое обеспечение социальных служб: состояние и перспективы развития. М., 1997.

8. Российская энциклопедия социальной работы. М., 1997. Т. 1, 2.

Социальная помощь в России в законодательных актах, уставах благотворительных обществ и других исторических источниках

"Повесть временных лет" о благотворительности князя Владимира (Святого) (978—1015)

Князь Владимир узнал и воспринял из Евангелия заповеди о том, что: "Блажени милостивии, яко ти помилованы будут", "- "Продайте именья ваша и дадите нищим"... , "Не скрывайте себе сокровищ на земли, идеже тля тлит и та-тье подкапывают, но скрывайте себе сокровище на небе-сех, идеже ни тля тлит, ни татье крадут" и заповедь Давида: "Блажен муж милуя и дая"...

"Си слышав (Владимир) повеле всякому нищему и убогому приходить на княжий двор и взимати всяку потребу, питье и кушанье, и из казны деньги. Устроив же это, он сказал: "яко немощнии и болнии не могут дойти до моего двора", и повеле сделать телеги, куда складывати хлебы, мясо, рыбы, овощ различный, мед в бочках, а в других квас, и возити по городу, спрашивая: "где болнии и нищие, которые не могут ходити?", и тем раздаваху на потребу"

Полное собрание русских летописей, изданное по Высочайшему повелению Археографической комиссией. Т. I. Лаврентьевская и Троицкая летописи. СПб., 1846. С. 54.

Устав князя Владимира (Святого)
о попечении и надзоре
над церковными людьми
(извлечение из различных
редакций XI—XII вв.)

I. "Бабы и вдовицы, задушные человецы, прикладницы, нищие, монастыри и бани их, и врачи их, больницы и врачи их, пустынноицы и странноприимницы... даны Патриарху, или Митрополиту, или Епископу, в коемждо пределе будут,, да ведает их той и управу дает и рассуждает". Для осуществления попечения над "церковными людьми" церкви выделялась "десятина" с княжих доходов, или "десятая часть от всякого суда, и с торгу десятая неделя по всем городам, от всякого скота на каждый год десятая доля и от всякого хлеба на каждый год десятая доля".

О общественном призрении в России. СПб., 1818. С. 2—3.

И. "1. Во имя Отца и Сына и Святаго Духа.

2. Се аз, князь Володимер, нареченный в святом крещении Василий, сын Святославль, внук Игорев и блаженныя Ольги, приял есмь святое крещение от греческого царя Константина и от Фотия, патриарха Царегородского, и приях от него первого митрополита Леона Киеву, иже крести всю Рускую землю святым крещением.

3. По том же минувшим многим летом, создах церковь Святая Богородице Десятинную и дах ей десятину из всего своего княжения, такожде и по всей земли Руской из княжения в соборную церковь от всего княжа суда десятую векшу, и с торгу десятую неделю, а из домов на всякое лето от всякого стада и от всякого жита чудному Спасу и чудной Богородице...

4. И аз... дал есмь те суды церквам Божиим, митрополиту и всем епископам Руской земли.

5. А по сем не надобе вступатися ни детям моим, ни внучатом, ни всему роду моему до века ни в люди церковные, ни во все суды их...

318

12. А се церковные люди: игумен, игуменна, поп, диакон, попадиа, диаконица, и кто в клиросе, чернец, черница, проскурница, паломник, лечец, задушный человек, стороник, слепец, хромец, монастыреве, больницы, странноприимницы.

13. То люди церковные, богаделнии; епископ ведает между ними суд, или обида, или котора вражда...

15. Устав, бывший прежде нас в Руси от прадед и от дед наших, имати епископам десятину от дании, и от вир, и от продаж, и от лова княжа, что входит в двор княж от всего".

Устав Святого Великого Князя Владимира о церковных судах и десятинах. Пг., 1915. С. 12—24.

"Поучение" князя Владимира Мономаха
о защите слабых и благотворительности
(начало XII в.)

"... Страх имейте Божий в сердце своем и милостыню творите неоскудную, то бо есть начаток всякому добру... Всего же больше убогих не забывайте, но сколько можете, по силе кормите, и подавайте сироте, и вдовицу оправдывайте сами, а не давайте сильным погубить человека... Когда едете по своим землям, не позволяйте отрокам зло делать ни своим, ни чужим, ни в селах, ни в полях, чтобы не начали вас проклинать...

Куда же ни пойдете, идеже станете, напойте, накормите бедного; и боле же чтите гостя, откуда же к вам ни придет, простого ли, знатного ли, аще не можете дарами, то брашном и питьем... Больного посетите, отдавайте последний долг мертвым, яко есмь смертны есмы все, и всякого встречного привечайте добрым словом... Старых чтите, как отцов, младших, как братьев,, не гордитесь званием своим".

Полное собрание русских летописей. Т. I. Лаврентьевская и Троицкая летописи. СПб., 1846. С. 100, 102.

319

Лаврентьевская летопись XIV в. о милосердии князя Владимира Мономаха

"Милостив же был паче меры, поминая слово Господне, глаголющее: "блаженны милостивые, яко ти помилованы будут", и блажен (князь) думавший о нищих и убогих,.. и не щадяше имения своего, раздавая требующим".

Полное собрание русских летописей. Т. I. Лаврентьевская и Троицкая летописи. СПб., 1846. С. 109.

Милосердная деятельность настоятеля Киевского Печерского монастыря св. Феодосия (XI в.)

"Створи двор близ монастыря своего и церковь возгради в нем святого первомученика Стефана; ту же повеле пребывать нищим, и слепым, и хромым и больным, и от монастыря подаваше им еже на потребу, и от всего сущего монастырского десятую часть даяше им".

Житие преподобного Феодосия // Смирнов С. И. Как служили миру подвижники Древней Руси. Свято-Троицкая Сергиева лавра. 1903. С. 10.

Из "Правил о церковных людях" (XIII в.)

В перечень благотворительных дел церкви входили: "...нищих кормление и чад много, странным прилежание, сиротам и убогим промышление, вдовам пособие, девицам потребности, обидным заступление, в напастех поможение, в пожаре и в потопе, пленным искупление, в гладе прокормление, в худобе умирая и покровы и гробы".

Русское православие: вехи истории. М., 1989. С. 40.

Благотворительные деяния св. Сергия Радонежского (XIV в.)

По свидетельству "Жития преподобного Сергия", игумена Свято-Троицкого монастыря, св. Сергий "Сиротам акы общ милосерд, вдовицам яко заступник тепл; печальным утешение, скорбящим и сетующим" радостотворец; нищим же и маломощным сокровище неоскудное; убогим и неимущим повседневная пища великое утешение; болящим во многих недугах посетитель, изнемогающим укрепление".

Житие преподобного Сергия // Смирнов С. И. Как служили миру подвижники Древней Руси. С. 30.

Деяния на ниве милосердия игумена Волоколамского монастыря Иосифа Волоцкого (1439—1515 гг.)

Как следует из "Жития преподобного Иосифа", во время "великого голода" начала XV в. тысячи людей стекались к монастырю в надежде на спасение от голодной смерти. "Иосиф же тогда житница своя разверз по патриарху древле тезоименитому (т. е. подражая библейскому Иосифу). Он велел питать всех, а малых детей поместил в странноприимницу для прокормления. Голодающих детей оказалось более 50 и некоторые из них имели всего по два с половиной года от роду. Бедные крестьяне приводили "строчат" к монастырю и оставляли их здесь. Пришлось выстроить за монастырем дом и питать детей."

Житие преподобного Иосифа // Смирнов С. И. Как служили миру подвижники Древней Руси. С. 54.

Судебник государя Иоанна Васильевича
(1550 г.) о монастырском
призрении нищих

"... 91. А торговым людям городским и черноволостным в монастырях не жиги, а жиги им в городских и сельских дворах; а которые городские и волостные люди учнут жити в монастырях, и тех из монастыре сводити, да наместникам их судити. А на монастырях жити нищим, которые питаются милостынею от церкви Божьей..."

Судебник государя царя и великого князя Иоанна Васильевича (1550 г.). М., 1768. С. 64.

Стоглавый Собор
(1551 г.)
о социальной помощи нищим
и другим нуждавшимся

Созванный государем Иваном IV Стоглавый Собор вынужден был отметить, что "нищие и клосные (т. е. прокаженные), и гнилые, и престаревшиеся в убожестве глад и мраз и зной и наготу и всякую скорбь терпят, и не имеют, где главы подклонити, по миру скитаются, везде их гнушаются, от глада и от мраза в недозоре умирают и без покаяния и без причастия, никим не берегомы".

Исходя из этого Собор записал в своих рекомендательных установлениях: "Да повелит благочестивый царь всех прокаженных и престаревшихся описать по всем градам опроче здравых строев, да в коемуждеграде устроити богадельни мужския и женския, и тех прокаженных и престаревшихся, не могущих нигде же главы подклонити, устроити в богадельнях пищею и одеждою".

Максимов Е. Историко-статистический очерк благотворительности и общественного призрения в России // Антология социальной работы. Т. I. М., 1994. С. 12.

Соборное Уложение царя Алексея
Михайловича 1649 г.
(извлечение)

О искуплении пленных

"... I. Полоняником на окуп збирати деньги ежегод с городов всего Московского государства, с посадских дворов и с ямщиков и со всяких жилецких людей, которые живут в городах на посадах, и с уездных, с патриарших и с митрополичьих и с архиепископлих и епископлих, с монастырских вотчин, со крестьян и с бобылей с двора по семи денег. А с государевых дворцовых сел и с черных волостей, и с помещиковых и с вотчинниковых крестьян, с двора по четыре деньги; с служилых людей, с стрельцов и с казаков, с пушкарей, с затинчиков, с воротников, с казенных плотников и с кузнецов и со всяких служилых людей, с двора по две деньги.

2. А на окуп давати полонеником за дворян и за детей боярских... с их окладов... по двадцати рублей.

3. А которые взяты будут в полон не на бою, и не в посылках, и тем давати на окуп... по пяти рублей.

4. За московских стрельцов по сороку рублей.

5. Украинных городов за стрельцов и за казаков по двадцати пяти рублей.

6. За посадских людей по двадцати рублей.

7. За пашенных крестьян и за боярских людей по пяти надцати рублей за человека."

Соборное Уложение царя Алексея Михайловича 1649 года М., 1951. С. 38—39.

О ежегодном сборе денег на выкуп пленников, по новым переписным книгам

Царская грамота царя Алексея Михайловича от 14 января 1651 г. "... И мы, Великий Государь Царь и Великий князь Алексей Михайлович... указали есмы: для искупления христиан, которые из нашего Российского Государства сведены в плен на окуп собирать деньги ежегод, с городов всего нашего государства, с посадских дворов,, и с уездных,, с вотчин,, с наших дворцовых сел и черных волостей,, с крестьян,, служилых людей... А собирать те деньги... по новым переписным книгам,, а собирая присылать к нам в Москву".

Акты исторические, собранные и изданные Археографической комиссией. Т. 4. СПб., 1842. С. 146.

Обращение государя Федора Алексеевича к церковному Собору 13 февраля 1682 г. и соборное постановление о призрении нищих и вольных

"По его великого государя, Царя и Великого князя Федора Алексеевича, всея Великия, и Малыя, и Белья России Самодержца, указу в царствующем его Великого Государя граде Москве о нищих рассмотрение учинено и велено их разобрать и странных и больных держать в одном месте, со всяким довольством от его Государевой казны.

И чтоб великий господин, святейший Патриарх Московский и всея Руси, изволил и преосвященным митрополитам и архиепископам приказать по тому ж и во градах учинить пристанища нищим, чтоб нищие не скитались без призираня и ленивые б, имеющие здравие телесное, пристали к работе".

В связи с этим обращением государя Собор 1682 г. постановил

:

"Сие предложение угодное Богу и во спасение христианам и соборне утверждаем: да будет тако".

Виноградский Н. Церковный собор в Москве 1682 года. Смоленск, 1899. С. 145, 156.

324

Об определении в домовые Святейшего Патриарха богадельни нищих, больных и престарелых Указ Петра I от 8 июня 1701 г.

Великий Государь указал: в домовых Святейшего патриарха богадельнях нищим быть, больным и престарелым, которые не могут ходить для сбирания милостыни, а для десяти человек больных быть в богадельне одному человеку здоровому, который бы за теми больными ходил и всякое им вспоможение чинил. А больных в богадельнях велеть лечить, и для того учинить особых лекарей и давать тем лекарям кормовые деньги и покупать лекарства из Патриаршей домовой казны.

Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. IV. СПб., 1830. № 1856. С. 168.

Об учреждении во всех губерниях гошпиталей Указ Петра I от 31 января 1712 г.

По всем губерниям учинить гошпитали для самых увечных, таких, которые ничем работать не смогут, ни стеречь, также и зело престарелым; также прием незазри-тельный и прокормление младенцам, которые не от законных жен рождены.

ПСЗ. Собр. 1. Т. IV. № 2447. С. 797.

325

Об устройстве при церквях гошпиталей для
незаконнорожденных детей
Указ Петра I от 4
ноября 1714 г.

Для зазорных младенцев, которых жены и девки рожают беззаконно, при церквях, где пристойно, сделать гош-питали, в Москве мазанки, а в других городах деревянные; и для сохранения изобрать искусных жен, и давать им из неокладных прибыльных доходов на год денег по 3 рубля, хлеба по полуосьмине на месяц, а младенцам по 3 деньги на день.

ПСЗ. Собр. 1. Т. V. № 2956. С. 128.

О защите вдов, сирот и бедных людей
Указ Петра I от 4
февраля 1719 г.

Великий Государь указал:... а наипаче же призирать бедных людей, вдов и сирот безгласных и беспомощных, которые самое Его Царское Величество всемилосердным защитителем есть и взыскателем обид их напрасных от на-сильствующих, не смотря ни на какое лицо...

Об отсылке не имеющих пропитания,
отставных от воинской службы чинов
в монастыри, в даче им жалованья
из монастырских доходов
Указ Сената от 29
июля 1719 г.

Которые солдаты с смотру из той Коллегии от армейской и гарнизонной службы за ранами и за старостью отставлены и определены для прокормления их в монастырь и

учинены им оклады, потому на тот прокорм давать им из тех монастырей денежного и хлебного жалованья... также и которые такие ж солдаты от службы отставлены будут и оных, для прокормления, в монастыри или в богадельни по их прошениям отсылать и жалованье денежное и хлебное давать против вышеописанного из монастырей, а которые в богадельни, тем из тех доходов, которые содержатся в богадельнях, и о том в Штатс-контору и в военную Коллегию послать указы.

ПСЗ. Собр. 1. Т. V. № 3409. С. 726.

Регламент, или Устав, Духовной Коллегии о борьбе
с нищенством и определении
действительно нуждающихся в
общественном призрении (извлечение)
Манифест Петра I от 25
января 1721 г.

Часть III.

12. "... многие бездельники, при совершенном здравии, за леностью своей пускаются на прошение милостыни, и по миру ходят бесстыдно; иные же в богадельни вселяются посулами в старость, что есть богопротивное и всему Отечеству вредное... А еще бездельники оные, понеже здоровы суть, скоро до милостыни пробегают, когда немощные нищие остаются, иные же полумертвые, почитай, на улицах лежат, и при своей болезни и голодом истлевают... И что еще меру превосходит, бессовестие и бесчеловечие оных: младенцам своим очи ослепляют, руки скорчивают, и иные члены развращают, чтоб были прямые нищие и милосердия достойные: воистину нет беззаконнейшего чина людей.

Надлежит великая должность Духовной коллегии: прилежно о сем думать и советовать, каковым бы лучшим способом зло сие искоренить".

ПСЗ. Собр. 1. Т. VI. № 3718. С. 345—346.

О вычете из жалованья у всяких чинов
людей, кроме солдат, с рубля по копейке
на содержание гошпиталей
Указ Петра I от 12
декабря 1721 г.

На содержание гошпиталей и довольствие больных, у всяких чинов людей, как воинских, так и духовных и статских и прочих, кто какое звание имеет, кроме рядовых, а денежное жалованье получают, вычитать на каждый год от каждого рубля по копейке, и оные определенные на гошпиталь деньги на другие расходы не держать.

ПСЗ. Собр. 1. Т. VI. № 3867. С. 466.

Об отдаче в богадельни слепых
и престарелых, являющихся при переписи,
о раздаче безродных младенцев
на воспитание
Указ Сената от 23
октября 1723 г.

Правительствующий Сенат приказали:... Из вышеописанных слепых, дряхлых, увечных и престарелых, которые ни в чем работать не могут, ни стеречь, а кормятся миром, а чьи они были не помнят; тех отдавать в богадельни, понеже для таковых по состоявшемуся Его величества Именному указу определено в 1712 году по всем губерниям учинить гошпитали, о чем Его ж Величества указом в 1718 году подтверждено, дабы престарелых и увечных отсылать в богадельни.

Малолетних, которых при том свидетельстве явились, а чьи они прежде сего были, не помнят же, из тех, которые от десяти лет и выше, писать в матросы, и прислать в Санкт-Петербург в Адмиралтейство, а которые ниже тех лет, тех отдавать для воспитания тем, кто их к себе принять похочет..., а буде тех малолетних принимать к себе

никто не будет, и воспитания иметь им будет не от кого, таковых отдавать для пропитания в богадельни ж, в которых и быть до десяти лет и над ними, чтоб им было пропитание, приказать надзирать тем, кому те богадельни приказаны, а по десяти летам присылать в матросы в Санкт-Петербург.

ПСЗ. Собр. 1. Т. VIII. № 4335. С. 159.

Об определении в монастыри отставных
солдат и сирот и об учреждении Семинарии
и гошпиталей (извлечение)
Указ Петра I Синоду
от 31 января 1724 г. - .

... 1. Солдат отставных, которые трудиться не могут и прочих прямых нищих, расписать по монастырям, по доходам, определяя число нищих, и устроить гошпитали по Регламенту...

7. Священникам и дьяконам разделить нищих для надзирания по два к нескольким...

8. Настоятелям необходимо дважды в день пересмотреть лазарет, переменяя время...

13. Монахиням в служении нищих равное же определение, тако ж несколько монастырей определить, где всех сирот обоего пола принимать, обоих сортов, то есть без призрения родителей оставшихся и подкидышей или явленных таких, которых воспитывать мужеского пола до семи лет, а потом отсылать в школы определенный; а женского пола обучать грамоте, також следующих мастерств: пряжи, шитья, плетенья кружев...

14. Також возвращенным до семи лет мужеского пола надлежит особливые жилища определить (понеже в монастырях им быть неприлично); к чему выведенные монастыри угодны будут и определение училищ учинить сиротам, где обучать сверх веры и заповедей Божиих, цифири и Геометрии.

ПСЗ. Собр. 1. Т. VII. № 4450. С. 232.

Инструкция магистратам (извлечение)
Утверждена Сенатом в декабре
1724 г.

... 34. Весьма потребно есть призрение бедных; того ради стараться, чтоб обеднелые, а наипаче престарелые и дряхлые, как мужского, так и женского полу, которые пропитания себе не имеют и работать не могут, в богадельни были пристроены и пропитанием от граждан с прилежным присмотром оставлены не были, а посторонним, кроме граждан, для ущербления от многолюдства в пропитании в городские богадельни не принимать.

ПСЗ. Собр. 1. Т. VII. № 4624. С. 395.

Учреждение для управления губерний
(извлечение)
Указ Екатерины II
от 7 ноября 1775 г.

О создании приказов Общественного призрения

... 38. В губернии учреждается по одному приказу под названием: Приказ общественного призрения.

39. В приказе общественного призрения председатель губернатор сам и заседают двое заседателей верхнего земского суда, двое заседателей губернского магистрата, да двое заседателей верхней расправы...

Приказу общественного призрения поручается попечение и надзирание о установлении и прочном основании: 1) народных школ; 2) установление и надзирание сиротских домов для призрения и воспитания сирот мужского и женского пола, оставшихся после родителей без пропитания; 3) установление и надзирание госпиталей, или больниц для

излечения больных; 4) установление и надзирание богаделен для мужского и женского пола, убогих, увечных и престарелых, кои пропитания не имеют; 5) установление и надзирание особого дома для неизлечимо больных, кои пропитания не имеют; 6) установление и надзирание дома для сумасшедших; 7) установление и надзирание работных домов для обоого пола...

ПСЗ. Собр. 1. Т. XX. № 14392.

Положение о губернских и уездных земских
учреждениях, об их социальной деятельности
(извлечение)
Утверждено указом Александра II 1
января 1864 г.

1. Для заведывания делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда, образуются губернские и уездные земские учреждения, состав и порядок действия коих определяется настоящим Положением.

2. Дела, подлежащие ведению земских учреждений, в губернии или уезде по принадлежности суть...

3. Меры обеспечения народного продовольствия.

4. Заведывание земскими лечебными и благотворительными заведениями; попечение и призрение бедных, неизлечимых больных и умалишенных, а также сирых и увечных и прочие меры призрения; способы прекращения нищенства; попечение о построении церквей...

7. Участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образований, о народном здравии и о тюрьмах.

ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXIX. СПб., 1878. № 40457.

"Городовое Положение"
1870 г.
о компетенции органов местного
самоуправления в социальной сфере
(извлечение)

... 2. К предметам ведомства городского общественного управления принадлежат:

... 3. Попечение об устранении недостатка продовольственных средств способами, имеющимися для сего в распоряжении общественного управления...

5. Попечение о призрении бедных и о прекращении нищенства; устройство благотворительных и лечебных заведений и заведывание ими на одинаковых с земскими учреждениями основаниях.

6. Участие в мероприятиях по охранению народного здоровья, развитие средств врачебной помощи городскому населению, изыскание способов к улучшению местных условий в санитарном отношении...

9. Попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведывании учебными заведениями.

Свод законов Российской Империи. Т. 2. Кн. 1. М., 1910. С. 281-304.

**Уставы о пенсиях и единовременных
пособиях** Издание
1896 г.
(извлечение)

1. В награду трудов, подъемлемых на государственной и общественной службе, сверх различных почестей и окладов содержания, установлены: 1) пенсии и единовременные пособия за долговременное и беспорочное прохождение оной; 2) постоянные и единовременные пособия, назначаемые не по уважению к одним летам службы, но из внимания к осо-

бенному усердию в исполнении должностей и к происшедшим от того болезненным припадкам, не позволяющим продолжать службу временно или продолжительно...

**Общий Устав о пенсиях и единовременных
пособиях по гражданским ведомствам**

**Глава первая О правах на
пенсии и единовременные пособия**

... 5. Право на пенсии приобретается чиновниками и нижними служащими беспорочною выслугою сроков, определенных в главе второй сего раздела.

6. Единовременные пособия определяются чиновникам, оставляющим службу: 1) по тяжким и неизлечимым болезням, за выслугу лет от одного года до пяти лет; 2) по совершенно расстроенному на службе здоровью и по приключившейся на службе неизлечимой болезни, дающим право на пенсии по статье 87, за выслугу от пяти до десяти лет.

7. Такие чиновники, кои от какого-либо увечья, полученного во время действительного отправления своих должностей, или по причине внутренних тяжких и неизлечимых болезней, происшедших от усиленных трудов при исполнении служебных обязанностей, сделаются неспособными продолжать службу, не только пользуются единовременным пособием или пенсией, но имеют еще право просить о вашем их призрении Комитет Призрения Заслуженных Гражданских Чиновников.

**Глава вторая
О количестве и сроках выслуги пенсий и
единовременных пособий**

... 49. Члены Государственного Совета, по Высочайшему назначению, Министры и другие лица, высшие должности отправляющие, получают пенсии соразмерно заслугам их, по особенному Высочайшему о каждом из них усмотрению.

50. Всем прочим чиновникам общих гражданских ведомств пенсии определяются по табели окладов, у сего приложенной. Гражданские должности, по размеру пенсионных окладов, разделяются на девять разрядов, из коих третий разряд делится еще на две степени; подробное указание, в каком разряде положена каждая должность, содержится в штатах и особых узаконениях...

3. Срок выслуги считается с того времени, когда служащий вступил в действительную службу и находился в оной налицо по день получения в месте его служения приказа об увольнении...

85. Все беспорочно прослужившие в гражданской службе 25 лет и более до 35 лет получают при отставке в пенсию половину оклада, определенного в табели; прослужившие же 35 лет и более получают полный оклад...

87. Выходящие в отставку по расстроенному совершенно на службе здоровью, или по приключившейся неизлечимой болезни получают пенсию: прослужившие от 10 до 20 лет — одну треть оклада, следующего им по табели; прослужившие от 20 до 30 лет — две трети оклада; прослужившие 35 лет — полный оклад...

97. За основание пенсий вдовам и детям чиновников, умерших на службе, принимается та пенсия, которая следовала бы мужу или отцу, если бы он вышел в отставку в день его смерти...

99. Пенсии семействам чиновников, умерших на службе, определяются на основании следующих правил: 1) вдова бездетная, или имеющая детей, которым по их возрасту, или по другим причинам, пенсии не следует, получает половину той пенсии, которая причиталась бы мужу ее, если бы он вышел в отставку в день смерти; 2) вдове с детьми, имеющими право на пенсию, прибавляется к половине одна треть другой половины на каждого сына или дочь, так, что имеющая трех малолетних детей и более получает полную пенсию.

Свод законов Российской Империи. Т. 3. Кн. 2. М., 1910. С. 177-178, 184, 190.

334

**Разъяснение по поводу
Высочайшего постановления
от 1 августа 1902 г.
о порядке удаления от службы должностных лиц
административных ведомств
Указ Николая II от 26
декабря 1903 г.**

Государь Император... Высочайше указать соизволил, что чиновники, пенсионные права которых определяются Высочайшим объявлением от 28 июля 1826 года, не могут считаться имеющими право на пенсию, в случае удаления их, в порядке означенного постановления от 1 августа 1902 года, от службы за политическую неблагонадежность, противодействие распоряжениям Правительства и другие несовместимые с служебным долгом поступки.

ПСЗ. Собр. 3. Т. XXIII. № 23797. С. 1135-1136.

**Устав о пособиях, определяемых Комитетом
Призрения Заслуженных Гражданских
Чиновников
(извлечение)**

Глава первая
Общие положения

О лицах, имеющих право на призрение комитета

667. Призрением Комитета могут пользоваться все отставные гражданские чиновники, в каком бы ведомстве они ни служили, о которых Комитету представлены удостоверения, что они, служа с усердием, от трудов, понесенных в продолжение должностей их, подвергались тяжким и неизлечимым болезням, и по сей причине не могут продол-

335

жать службы и не имеют средств к приличному содержанию...

676. Все вообще чиновники, а равно оставшиеся по смерти их вдовы, сироты или родители, имеющие право на покровительство Комитета, обязаны обращаться о том с прошениями, по месту жительства своего, к Губернаторам, которые по собранию надлежащих сведений, относятся о том в Комитет...

О назначении и выдаче пособий

684. Пособия, определяемые Комитетом, производятся из особо установленного денежного капитала заслуженных гражданских чиновников.

685. В состав сего капитала поступают: 1) все частные суммы, накапливающиеся в присутственных местах по частным взысканиям, для получения коих в течение десяти лет никто не явился; 2) излишне взысканные в почтовый приход деньги при приеме денежной и посылочной корреспонденции, если таковые в течение года останутся невостребованными...

686. Производство пенсий от Комитета начинается со дня Высочайшего утверждения всеподданнейшего его доклада.

687. Пенсии, от Комитета определяемые, передаются в Министерство Финансов, для отпуска оных, кому следует, из казначейств...

»

690. Полные пенсии определяются по классам должностей, в коих состояли чиновники, а именно: по должности четвертого класса — 2500 рублей; пятого класса — 2000 рублей; шестого класса — 1200 рублей; седьмого класса — 800 рублей; восьмого класса — 600 рублей; девятого класса — 500 рублей; десятого класса — 400 рублей; двенадцатого класса — 300 рублей; тринадцатого и четырнадцатого классов — 200 рублей...

336

695. Чиновники, не занимавшие классных должностей, а равно канцелярские служители, получают пенсии, по усмотрению Комитета, до 57 рублей по уважению преклонности лет, болезненного и семейственного их состояния...

702. Вдове чиновника бездетной или имеющей детей совершеннолетних назначается половина полной пенсии противу оклада, какой присвоен для пенсий самим чиновникам.

703. Вдове с детьми, имеющими право на пенсию, прибавляется к сей половине по одной трети другой половины на каждое дитя, с таким притом наблюдением, чтобы на значаемая в подобных случаях вдове с детьми пенсия не превышала полной пенсии, положенной самому чиновнику...

718. Малолетние сироты, оставшиеся без отцов, и матери, имевших право на призрение Комитета, получают, каждый на свою часть, половину той пенсии, которая следует бездетной вдове чиновника...

720. Круглые сироты, не имеющие родственников, которые бы могли поставить им способы к воспитанию и содержанию, помещаются по ходатайству Комитета в такие учебные заведения, в которые они по званию отцов их приняты быть могут на казенное иждивение.

Свод законов Российской Империи. Т. 3. Кн. 2. М., 1910. С. 309, 308, 209-312.

Устав о общественном призрении (извлечение)

~ Раздел II
Отделение 3

О предметах ведомства установлений общественного призрения

20. Предметы по части хозяйства суть: 1) умножение капиталов принятием пожертвований, подаваний и всякого

337

рода случайных доходов, на общественное призрение предназначенных; 2) управление имуществом, от правительства или частных лиц на сей предмет предоставленными.

21. Предметы по призрению суть: 1) установление, содержание и управление богоугодных и общественных заведений, как-то: сиротских и воспитательных домов, больниц и домов для призрения умалишенных, богаделен и работных домов, для прокормления неимущих работой; 2) заведывание подобными заведениями от частных лиц и обществ учрежденными, поскольку оные могут быть вверены надзору установлений общественного призрения...

Отделение 5
*О доходах, на общественное
призрение предназначенных*

32. Доходы, на общественное призрение предназначенные, кроме процентов с капиталов общественного призрения и специальных сборов, составляют:

- 1) пособия от городов и от казны;
- 2) подаяния, пожертвования и завещания в пользу заведений общественного призрения;
- 3) штрафные деньги и иные взыскания;
- 4) хозяйственные и случайные доходы разного рода...

**Общий Устав о управлении заведений
общественного призрения**

Отделение 1
Положения общие

127. Заведения общественного призрения суть: 1) дома сиротские; 2) дома воспитательные; 3) больницы; 4) дома для неизлечимо больных; 5) дома для умалишенных; 6) богадельни; 7) дома работные...

338

Отделение 2
О сиротских домах

144. Сиротские дома, принадлежащие к разряду благотворительных заведений, состоящих в заведывании установлений общественного призрения и на счет их содержимых, имеют целью своего учреждения:

- 1) призрение сирот в том возрасте, в котором они не могут еще быть никуда пристроены для обучения, долженствующего положить основания будущему их состоянию;
- 2) призренных таким образом сирот впоследствии, когда они достигнут известного возраста, пристроить одних в учебные заведения, других на службу, фабрики, заводы и к частным людям на научение ремеслам, торговым или иным полезным занятиям, кои могут быть приличны по происхождению или состоянию сирот и содействовать устройству их участи...

Отделение 7
О богадельнях

171. Богадельни учреждаются и распространяются в удобных местах по мере числа людей, подлежащих призрению.

172. Установления общественного призрения наблюдают, чтобы в богадельнях и до находящихся в них исправно доходило все, что им определено.

173. Установления сии равным образом наблюдают за сохранением в богадельнях благочиния и добронравия.

174. В богадельни принимаются увечные, престарелые и пропитания не имеющие всех состояний...

Отделение 8
О домах работных

179. Работные дома учреждаются на тот конец, чтобы неимущим доставить прокормление собственной работой...

339

183. В работные дома принимаются: 1) люди обоого пола совершенно убогие, кои работать могут и сами добровольно туда приходят; 2) не имеющие пристанища, кои присылаются на время или навсегда по распоряжению местного начальства; 3) присылаемые по распоряжению местной полиции праздношатающиеся и пойманные в прошении милостыни люди, могущие прокормиться работой.

184. В работных домах доставляется находящимся в оных работа, а по мере оной пища, покров, одежда или деньги...

186. В работных домах, как и во всех других заведениях, сохраняются правила добронравия и предупреждается всякое злоупотребление.

Раздел III О состоящем под Августейшим Покровительством Ея Императорского Величества Государыни Императрицы Александры Федоровны попечительстве о трудовой помощи

Глава 1 Цель Попечительства

376. Попечительство имеет целью оказание нуждающимся трудовой помощи.

377. Для сего Попечительство:

1) содействует выдачей пособий и ссуд и иными способами устройству и поддержанию: а) домов трудолюбия, а равно справочных контор, столовых, ночлежных домов, яслей и других подобных учреждений; б) складов, базаров и выставок с продажей изделий и снабжением материала, орудиями производства и доступным кредитом кустарей и мелких ремесленников; в) учебных мастерских Ольгинских детских приютов; г) учреждений, способствующих улучшению быта беднейших трудящихся классов;

2) сообщает вышеупомянутым учреждениям указания как об устройстве, так и о способах наиболее успешной постановки их деятельности, издает примерные уставы, а

также непосредственно организует образцовый и иные центральные учреждения;

3) во время неурожаев и других народных бедствий устраивает общественные работы, поддерживает кустарные промыслы сообразно обстоятельствам и иные меры помощи;

4) содействует объединению учреждений трудовой помощи и теоретической разработке связанных с ней вопросов.

Раздел IV О Императорском Человеколюбивом Обществе

Глава 1

411. Императорское Человеколюбивое Общество имеет целью оказание бедным вспоможения всякого рода как в столицах, так и повсеместно в Империи.

412. Для достижения указанной цели в ведении Императорского Человеколюбивого Общества состоят Попечительные о бедных комитеты, Попечительства и разные благотворительные общества и заведения:

1) для воспитания и обучения сирот и детей бедных родителей;

2) для призрения дряхлых, увечных, неизлечимых и вообще к работе неспособных;

3) для оказания бедным временной помощи даровым или дешевым помещением, пищей, одеждой, доставлением работы, облегчением сбыта изделий их и денежными выдачами;

4) для оказания больным медицинской помощи;

413. Средства Общества составляют:

1) суммы, ассигнуемые из казны и из Кабинета Ея Величества, а также поступающие от Особ Императорской **Фамилии**;

2) доходы с основных и неприкосновенных капиталов и недвижимых имуществ, завещанных или пожертвованных

разными благотворителями или приобретаемых самим Обществом;

3) добровольные приношения и разного рода благотворительные сборы;..

419. Совет Императорского Человеколюбивого Общества состоит, под председательством Главного Попечителя, из Помощника его и Членов, избираемых на собрании Совета, по предложению Главного Попечителя... Избранные в члены Совета представляются на Высочайшее утверждение...

424. Утверждению Совета подлежат:

1) дела, касающиеся устройства новых благотворительных обществ и заведений, их улучшения, развития или преобразования уже существующих;

2) уставы и штаты подведомственных Совету установлений.

4) предположения о новых постройках и капитальных ремонтах;

5) дела о приобретении, отчуждении и залоге недвижимых имуществ;

6) ежегодные приходно-расходные сметы по всем учреждениям Общества..

10) вопросы по разрешению частных благотворительных в пользу Общества сборов;

11) предположения о назначении постоянных пособий из сумм Императорского Человеколюбивого Общества...

426. Имущественные и денежные пожертвования, направляемые в Императорское Человеколюбивое Общество, поступают в распоряжение Совета или того из подведомственных ему установлений, в пользу которого они пожертвованы. Те пожертвования, которым, по воле жертвователя, дано определенное назначение, не могут быть употребляемы помимо этого назначения; все же остальные пожертвования обращаются, с разрешения Совета, на учреждение новых или содержание и расширение уже существующих благотворительных заведений и на другие виды благотворительности. 342

427. Денежные капиталы должны быть обращаемы в государственные или гарантированные правительством процентные бумаги и вноситься на хранение в государственные кредитные учреждения, причем, с разрешения Совета, они могут быть обращаемы в облигации городских кредитных обществ и закладные листы земельных банков.

Свод законов Российской Империи. Т. 13. Устав о общественном призрении. Пг., 1915 г. С. 127—183, 376—398, 411-427.

В. П. Мельников, Е. И. Холостова **История
социальной работы в России**

Учебное пособие

Санитарно-эпидемиологическое заключение №
77.99.11.953.Д.004769.07.03 от 07.07.2003 г.

Лицензия № 06473 от 19 декабря 2001 г. Подписано в
печать 20.05.2004. Формат 60x84 1/16.

Печать офсетная. Бумага газетная. Печ. л.
21,5. Тираж 2000 экз. Заказ № 7355

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о» 129347,
Москва, Ярославское шоссе, д. 142, к. 732.

Для писем: 129347, Москва, п/о И-347

Тел./факс: (095) 182-01-58, 182-11-79, 183-93-01

Е-таИ: за1ез@с1а5пкоу.ги — отдел продаж
1Ус.тагке1@ге1сот.ги; оШсе@с1а5пкоу.ги — офис;
Ы:1р:/уш/пг.с1а5пкоу.ги

Отпечатано в соответствии с качеством предоставленных диапозитивов
в ФГУП «Производственно-издательский комбинат ВИНТИ», 140010, г.
Люберцы Московской обл., Октябрьский пр-т, 403. Тел.: 554-21-86

18Ш 5-94798-486-5

"785947»984866