

В.А. Закриницкая

## У ИСТОКОВ СТАНОВЛЕНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРИЗРЕНИЯ СЕМЬИ И ДЕТЕЙ

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию истоков и становления системы общественного призрения семьи и детей в России.

Целью публикации является попытка доказать, что отечественный исторический опыт не только не уступает, а во многих случаях и превосходит, даже в ранние периоды государственности, соответствующие зарубежные аналоги. В статье представлен анализ государственных попыток структуризации и институционализации системы общественного призрения, в частности построения властной вертикали, распределения и размежевания полномочий управления системой, четкой субординации, отчетности и контроля за деятельностью ее субъектов.

Данный анализ хронологически охватывает основные этапы формирования системы общественного призрения семьи и детей в период с X до начала XX столетий.

Исследование базируется на первоисточниках, трудах дореволюционных и современных ученых, статистических данных из периодических изданий конца XIX начала XX веков. Анализируются библиографические источники, отражающие историографию предмета в исследуемый период.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, призрение, приказы, благотворительность, семья, дети, молодежь, Россия, законодательство, история

Так сложилось, что, когда речь заходит о создании государственной системы социальной защиты населения, первенство традиционно отдается Англии, где в 1601 г. королева Елизавета издала «Закон о бедных», тем самым, заложив законодательную базу создания, формирования и функционирования системы социальной защиты.

Целью данной статьи является попытка проанализировать истоки становления системы общественного призрения семьи и детей в России и показать, что отечественный исторический опыт не только не уступает, а во многих случаях и превосходит, даже в ранние периоды государственности, соответствующие зарубежные аналоги.

Среди современных ученых, рассматривающих проблему с позиций истории, педагогики, права, выделим труды П.В.Власова, С.П.Коноваловой, И.Г. Лавровой, Д.Д.Миорова, А.М. Нечаевой, Т.С.Сорокиной, И.С.Ярошенко и др. В большинстве проведенных исследований акцентируется внимание, прежде всего, на формах социальной защиты. При этом, если и анализируется деятельность тех или иных органов социального призрения, например, приказов, то внимание уделяется исключительно направлениям их деятельности без оценки их институциональной взаимосвязи с другими субъектами социальной защиты.

Большой научный интерес вызывает дореволюционная историография проблемы, охватывающая период с начала XVIII до начала XX веков. Еще в 1883 г. вышел фундаментальный библиографический указатель В.И.Межова «Благотворительность в России»<sup>1</sup>, а затем

А.Ф.Селиванова<sup>2</sup>, обобщивших труды и публикации о становлении системы социальной защиты в России. Интерес для анализа представляет «Указатель к журналу «Детская помощь» за весь период его существования (1883 – 1894)», составленный протоиереем Г.Смирновым-Платоновым. Среди наиболее активных дореволюционных исследователей, именно их работы наиболее полно представлены в названных библиографиях, можно назвать Е.Д. Максимова, Н.В.Исакова, В.Ф.Деркшицкого, К.А.Мушинского.

Нельзя не обратить внимание на издание в 1818 г. при Министерстве Полиции «Начал устройства и распространения в России общественного призрения»<sup>3</sup>, представляющих глубокий научный анализ развития системы социальной защиты населения, в первую очередь детей, матерей, вдов. К сожалению, история не сохранила нам его авторов, но можно утверждать, что и сегодня не так часто мы видим столь аргументированные, базирующиеся на летописях и других исторических рукописях научные исследования.

Само появление понятие «общественное призрение», большинство ученых относят ко второй половине XVIII ст. В словаре Брокгауза и Эфрона общественное призрение определяется «как культурная форма благотворительности», «совокупность благотворительных учреждений

в период царствования императора Александра II /В.В.Межов.– СПб.:Изд.Императорского человеколюбивого общества, 1883.– 386с.,

<sup>2</sup> Селиванов А.Ф. Библиография о благотворительности /А.Ф. Селиванов. –СПб.: Тип. Я.В. Киршбаума, 1901.–13с.

<sup>3</sup> О общественном призрении в России.– Издано при Министерстве Полиции, 1818.– 114с.

<sup>1</sup> Межов В.В. Благотворительность в России: Библиографический указатель книг и статей на русском языке, вышедших в России

и мероприятий, имеющих целью подачу помощи лицам, которые по болезни, старости и иным причинам лишены возможности добывать себе пропитание личным трудом»<sup>4</sup>.

Анализ, представленный в статье, хронологически охватывает основные этапы формирования системы общественного призрения в период с X до начала XX столетий.

Управление со стороны государства до XVII в. развитием системы социальной защиты детей и молодежи берет свое начало с истоков русской государственности и периода княжеского правления. Особенности развития этот процесс получает в период правления князя Владимира I с выходом в 966 г. Устава, в котором содержится подробное Узаконение о призрении, «служившее основанием к устройству и управлению оной тогда и даже до второй половины XVIII ст.»<sup>5</sup>. Базировалось узаконение на правилах православной Греческой Церкви об Общественном призрении, первостепенное внимание уделявших организации опеки над вдовами, а также «младыми и несовершеннолетними возрастом» детьми.

Князь Владимир Мономах, вступивший на престол в 1114 г., призрение бедных и страждущих считал своей обязанностью. Так, придание гласит, что в его духовном завещании есть такие строки: «Избавите обидимаго, защитите сироту, оправдайте вдовицу»<sup>6</sup>. Таким образом, уже в XI–XII столетиях высшие органы государственной власти направляют определенные усилия на создание неких форм защиты населения, в первую очередь детей, вдов, бедных семей. Следуя благотворительным правилам брата, его сестра княжна Анна основала в Киеве воспитательное училище для девочек, где малолетние обучались письму и грамоте, а старшие – азам профессии и женским ремеслам.

В Судебнике Царя Алексея Михайловича 1550 г. содержатся правила, относящиеся к общественному призрению. При его царствовании появляются «убогие дома», оказываются государственные услуги по бесплатному захоронению. А в Стоглавнике, составленном в 1551 г., представлены базовые нормы для организации системы общественного призрения, в первую очередь касающиеся обязанностей институций, занимающихся распределением выделенных из казны хлеба, соли, денег, одежды «по богадельным избам по всем городам»<sup>7</sup> для бедняков, вдов, детей-сирот, подростков.

<sup>4</sup> Энциклопедический словарь. /издатели Ф.А. Брокгауз (Лейпциг), И.А. Ефрон (С.-Петербург). – Т.49. – С.Пб: Типо-литография И.А. Ефрона, 1898. – С. 165

<sup>5</sup> Об общественном призрении в России. – Издано при Министерстве Полиции, 1818. – С.2

<sup>6</sup> Об общественном призрении в России. – Издано при Министерстве Полиции, 1818. – С.7

<sup>7</sup> Стоглав // Российское законодательство X – XX веков в девяти томах. Т.2 / под общ. ред. доктора юрид. наук, проф. О.И. Чистякова. – С.242 – 243

Царь Алексей Михайлович дал России новые законы, в которых, касательно Общественного Призрения, следует обратить внимание на главу 8 Уложения, где явно прослеживаются попытки государственной организации и координации процесса призрения в масштабах страны: даются директивы о решении проблемы в Москве, Новгороде и украинских городах, регламентируется порядок выкупа, в частности, детей боярских у крымских, турецких, греческих продавцов живого товара (гл.8 У искуплении пленных)<sup>8</sup>.

Нельзя обойти вниманием такой законодательный документ как Указание о «нищенских детях» 1682 г. Впервые из общего числа нищих выделялись нищие безродные дети. Заметим, что впервые осуществляется попытка со стороны государства не только решить вопросы, связанные с поддержанием сирот питанием и одеждой, но и заняться воспитанием, обучением грамоте и навыкам профессии.

Для мальчиков – это наука «цыфирная, которая всякого чина людям годна»<sup>9</sup>, а также инженерная, архитектурная, живописная, артиллерийская науки, суконное дело, золотое и серебряное дело, часовое дело и т.п. Для девочек обучение организовывалось при монастырях, где они получали навыки в области шитья, прядения, кулинарного дела и другим домашним профессиям. То есть в основу формируемой государственной политики призрения (по нашему мнению, практически впервые) закладывалась и польза для государства – «нужды государства и забота о пользе населения»<sup>10</sup>.

Первые попытки создания специальных детских учреждений с целью опеки над детьми-сиротами предпринимаются в 1706 г., когда Новгородский митрополит Иов построил в Холмово-Успенском монастыре приют – «сиропитательницу» для «ззорных» младенцев<sup>11</sup>. Данная инициатива нашла активную поддержку по всей России, где, прежде всего при монастырях, начали открываться сиротские дома.

С началом XVIII ст. в период царствования Петра I, государство активизирует свою защитную функцию по отношению к семье, детям и молодежи

<sup>8</sup> Уложение, по которому суд и расправа во всяких делах в Российском государстве производится, сочиненное и напечатанное при владении Его Величества государя царя и великого князя Алексея Михайловича. – СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1820. – С. 18 – 19

<sup>9</sup> Российское законодательство X – XX веков в девяти томах. Т.3 / под общ. ред. доктора юрид. наук, проф. О.И. Чистякова. – С.122

<sup>10</sup> Российское законодательство X – XX веков в девяти томах. Т.4 Законодательство о правовом статусе населения / под общ. ред. доктора юрид. наук, проф. О.И. Чистякова. – С.28

<sup>11</sup> Об общественном призрении в России. – Издано при Министерстве Полиции, 1818. – С.31

посредством принятия ряда законодательных актов, направленных на ограничение церковной власти над брачно-семейными отношениями и ограничение в ряде случаев родительской власти.

Таким образом, следует отметить явную активизацию высшей власти в лице царя и других органов государственной власти по созданию вертикали системы управления по оказанию социальной помощи семье и детям, а также законодательной регламентации этой деятельности. Как писал Е.Д.Максимов, «политика Петра I в области призрения детей разных возрастов, оставшихся без родителей, «внесла критическое отношение к явлению, принимавшемуся на веру, внесла элемент сознания и системы в дело безразборчивой и бессистемной помощи, поставила принцип общественной пользы и порядка в личном проявлении милосердия выше индивидуальных стремлений хотя бы и к самоусовершенствованию»<sup>12</sup>.

В 1775г. Екатерина II издает «Учреждение для губерний», которым де-юре вводится Приказ общественного призрения – губернское учреждение «для дел призрения и народного образования (устройство и заведывание народными школами, сиротскими домами, больницами, аптеками, богадельнями, работными и смиренными домами)»<sup>13</sup>. Интересным фактом является то, что для увеличения финансирования приказов в законе предусмотрено разрешение принимать вклады на хранение и выдавать ссуды под недвижимость и государственные процентные бумаги.

Вся деятельность по управлению государственной системой социальной защиты регламентировалась Уставом об общественном призрении, где определялось, что «главное заведывание делами общественного призрения принадлежит к предметам ведомства Министерства Внутренних Дел»<sup>14</sup>.

Общий местный надзор за соблюдением предписанных в этом Уставе постановлений об общественном призрении возлагался на главных начальников губерний и областей, а равно на губернаторов и градоначальников. Заведывание общественным призрением в губерниях и уездах поручается состоявшим в них земским учреждениям, а в местностях, где они не открыты – приказам общественного призрения или заменяющим их другим установлениям.

Направлениями деятельности органов системы общественного призрения определялись следующие:

1. дела по управлению благотворительными капиталами, имуществами и хозяйствами;
2. дела, непосредственно относящиеся к организации органов призрения.

Четко регулировались виды пособий, источники их поступления (от городов или от казны, от подаяний и пожертвований). Предусматривалось, что пенные и штрафные деньги (денежные взыскания, пени и штрафы) перечисляются на нужды системы общественного призрения.

Устав четко регламентировал подчиненность приказов, в частности Правительствующему Сенату и Министерству Внутренних Дел, состав приказов, порядок производства дел в приказах, а также их ответственность.

Обратим внимание на пункт 101, где четко определено, что Приказ принимает указы от Императора и Сената, исполняет распоряжения Министерства и предложения губернатора и «никому иному не подает и не посылает рапортов»<sup>15</sup>.

Второй раздел содержал «Уставы о управлении заведений общественного призрения», в частности регламентировались виды заведений общественного призрения, а управление ими возлагалось на губернские и уездные земские учреждения.

В книге Второй определялись учреждения и уставы заведений общественного призрения, управляемые на особых основаниях. К ним причислялись:

1. Благотворительные заведения, состоящие под непосредственным покровительством Императора и членов Императорского Дома;
2. Заведения общественного призрения, комитеты, общества и благотворительные кассы, руководство которыми возлагалось на Министерство Внутренних Дел;
3. Благотворительные заведения Императорского Человечколюбивого Общества;
4. Духовные и некоторые другие ведомства попечительства.

В губерниях, уездах и отдельных городах создавались советы общественного призрения, определялись предметы и пределы власти советов общественного призрения, порядок их деятельности по управлению системой органов призрения определенных территорий.

Интерес для исследования представляют Табели о состоянии Приказов Общественного Призрения, подготовленные Министерством Внутренних Дел в виде статистических приложений к анализу развития Приказов общественного призрения в начале XIX в. Они важны, по нашему мнению, прежде всего для понимания тех задач, которые вменялись законом Приказам общественного при-

<sup>12</sup> Максимов Е.Д. Из истории государственного призрения в России. Трудовая помощь./Е.Д.Максимов.– СПб, 1901.– С. 35

<sup>13</sup> Энциклопедический словарь /издатели Ф.А.Брокгауз (Лейпциг), И.А. Ефрон (С.-Петербург).– С.-Петербург: Типо-литография И.А. Ефрона, 1898.– С.196

<sup>14</sup> Устав о общественном призрении. Книга первая. Общее учреждение установлений общественного призрения и уставы заведений им подведомственных. – СПб.: Тип.правит.Сената, 1892. – С.1

<sup>15</sup> Устав о общественном призрении //Свод Законов Российской Империи. Т.ХIII–СПб.: Изд-е Кодификационного отдела при Государственном Совете, 1892.– С.19

зрения, их территориальное деление и функциональное видение направлений деятельности.

Если в 1803г. таких территориальных органов было 45, в 1816 – 51. К концу XIX ст. Приказы общественного призрения были созданы в большинстве губерний и крупных городов страны и направили усилия на оказание помощи нуждающимся объектам системы призрения. На украинских территориях в 1816 г. действовали Волынский, Екатеринославский, Киевский, Полтавский, Слободско-Украинский, Херсонский, Черниговский приказы.

В частности, в Слободско-Украинской губернии за счет Общества благотворения полностью содержались: Институт для бедных Дворянских девиц и учащиеся в Харьковской гимназии (всего – 103 человека),

Полтавский Приказ призрения (включающий Полтаву, Кременчуг и Лубны) призрел в 1816 г. 487 людей, открыл в Полтаве родильный дом (родильню), Дом воспитания бедных, аптеку, больницу в Лубнах, инвалидный дом с церковью, Еврейскую богадельню.

Черниговский Приказ содержал не только традиционные больницу и аптеку, но и ремесленное училище, готовящее высококвалифицированные кадры по серебряному, сапожному, резному, слесарному и кузнечному делу; Киевский Приказ – содержал Воспитательный дом и при нем родильный дом и гимназию; Екатеринославский Приказ – выделял пособия на содержание гимназии и училища, Волынский Приказ – помимо больницы, «выкупил Деревянный театр, построенный добровольными пожертвованиями чиновников и отданный Приказу для получения средств от сдачи оного в наем»<sup>16</sup>.

Особенного внимания заслуживает Глава третья Устава об общественном призрении, регламентирующая правовой статус, порядок создания и управление благотворительными обществами и кассами. Следует сказать, что это являлось особенно актуальным, так как буквально с начала XIX в. наблюдается активное создание различного рода благотворительных общественных организаций, которые в ряде случаев значительно облегчают государственное финансирование заведений общественного призрения.

Большинство из создаваемых благотворительных общественных организаций занимались вопросами оказания социальной помощи детям, подросткам, матерям, работающим женщинам, малолетним правонарушителям. Некоторые из них, особенно опекаемые членами императорской семьи, охватывали практически все губернии России. Среди наиболее известных – Ведомство учреждений Императрицы Марии, Российское общество Красного Креста, Попечительство о трудовой помощи,

Императорское Человеколюбивое общество, а также городские и земские учреждения, церковно-приходские попечительства и сословные общества (крестьянские, мещанские, купеческие, ремесленные). На призрении этих обществ (полном или частичном) находились детские приюты и колонии, профессиональные школы и мастерские для детей, общежития для учащихся, заведения для психических и физически ненормальных детей, прочие заведения для постоянного призрения детей.

Если исследовать развитие благотворительных общественных организаций в Харьковской губернии до 1917года, можно сделать вывод, что внимание к социальной защите семьи, детей и молодежи всегда являлось приоритетным направлением их деятельности. На страницах местных газет активно освещалась деятельность Харьковского общества призрения бесприютных малолетних сирот (с 70-х годов XIX ст. до 1913 г.), Харьковского общества исправительных приютов (с 1871г. по 1914г.), Харьковского общества патроната над несовершеннолетними (1913 – 1915гг.), Общества борьбы с нищенством детей в г. Харькове (1907 – 1915гг.), Харьковского отделения благотворительного общества «Союз для борьбы с детской смертностью в России» (открыто по инициативе проф. И.В.Троицкого 15 апреля 1906г. и действующее до 1916г.), Общества физического воспитания и защиты детей (1901 – 1913гг.), Общества Дома Братской Дружины, занимающееся благотворительностью в сфере образования, физического воспитания и защиты детей, открытием бесплатных детских столовых и т.п. с 1901 по 1913года, Общества попечения о больных детях города Харькова, действующее с 1899 по 1915года и многие другие.

Активная работа проводилась в области защиты семьи и женщин – матерей. В частности, это деятельность Харьковского отделения Благотворительного общества поощрения женского труда (1907 – 1913гг.), Харьковское общество взаимного вспоможения трудящихся женщин (1902 – 1916гг.), Общество «Помощь роженицам» (1908 – 1913гг.).

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что к началу XX ст. в России в целом было создано то, что можно назвать системой социальной защиты семьи и детей. Система носила многоуровневый характер, представляла собой стройную вертикаль власти, сопровождалась в качестве системообразующего фактора достаточно активной и высокопрофессиональной законодательной деятельностью. В рамках системы функционировали законодательно определенные органы общественного призрения, организующие и контролирующей деятельностью учреждений призрения. Это проявлялось в определении территорий деятельности приказов, привлечении органов самоуправления, создании условий для открытия как можно более значительного числа благотворительных общественных организаций и частных жертвователей.

<sup>16</sup> Табель о состоянии Приказов Общественного Призрения в 1816г.: Приложение // О общественном призрении в России.– Издано при Министерстве Полиции, 1818.

Все вышеизложенное позволяет подтвердить сделанный ранее вывод о том, что отечественная система государственного призрения семьи, детей и молодежи, представляющая обширную и разноплановую сеть государственных и негосударственных организаций, занимающихся оказанием социальной помощи нуждающимся семьям и детям, по многим критериям превосходила европейский опыт, сохраняя при этом национальные традиции и духовные практики.

#### Библиография:

1. Максимов Е.Д. Из истории государственного призрения в России. Трудовая помощь./Е.Д.Максимов.– СПб, 1901.– 358с.
2. Межов В.В. Благотворительность в России: Библиографический указатель книг и статей на русском языке, вышедших в России в период царствования императора Александра II /В.В.Межов.– СПб.: Изд. Императорского человеколюбивого общества, 1883.– 386с.
3. О общественном призрении в России.– Издано при Министерстве Полиции, 1818. – 114с.
4. Российское законодательство X – XX веков в девяти томах. Т.4 / под общ. ред. доктора юрид. наук, проф. О.И.Чистякова.– 511с.
5. Селиванов А.Ф. Библиография о благотворительности /А.Ф.Селиванов. –СПб.: Тип.Я.В.Киршбаума, 1901.– 13с.
6. Стоглав //Российское законодательство X – XX веков в девяти томах. Т.2 /под общ. ред. доктора юрид.наук, проф. О.И.Чистякова.– С.242 – 250.
7. Табель о состоянии Приказов Общественного Призрения в 1816г.: Приложения // О общественном призрении в России.– Издано при Министерстве Полиции, 1818.
8. Уложение, по которому суд и расправа во всяких делах в Российском государстве производится, сочиненное и напечатанное при владении Его Величества государя царя и великого князя Алексея Михайловича.– СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1820.– 200с.
9. Устав о общественном призрении //Свод Законов Российской Империи. Т. XIII – СПб.: Изд-е Кодификационного отдела при Государственном Совете, , 1892.– 194с.
10. Энциклопедический словарь /издатели Ф.А.Брокгауз (Лейпциг), И.А.Ефрон (С.-Петербург).– С.-Петербург: Типо-литография И.А.Ефрона, 1898.–478с.

#### References (transliteration):

1. Maksimov E.D. Iz istorii gosudarstvennogo prizreniya v Rossii. Trudovaya pomoshch'./E.D.Maksimov.– SPb, 1901.– 358s.
2. Mezhov V.V. Blagotvoritel'nost' v Rossii: Bibliograficheskiy ukazatel' knig i statey na russkom yazyke, vyshedshikh v Rossii v period tsarstvovaniya imperatora Aleksandra II /V.V.Mezhov.– SPb.: Izd.Imperatorskogo chelovekolyubivogo obshchestva, 1883.– 386s.
3. O.I.Chistyakova Rossiyskoe zakonodatel'stvo X – XX vekov v devyati tomakh. T.4 / pod obshch. red. doktora yurid. nauk, prof. O.I.Chistyakova.– 511s.
4. Selivanov A.F. Bibliografiya o blagotvoritel'nosti /A.F.Selivanov. –SPb.: Tip.Ya.V.Kirshbauma, 1901.– 13s.
5. S O.I.Chistyakova toglav //Rossiyskoe zakonodatel'stvo X – XX vekov v devyati tomakh. T.2 /pod obshch. red. doktora yurid.nauk, prof. O.I.Chistyakova.– S.242 – 250.