

## Об основных направлениях социальной политики Российской империи в XVIII в.

Тарасова Ирина Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент  
Московский областной филиал Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (г. Руза)

В конце XVII — начале XVIII в. в результате изменений в общественном строе в России складывается и оформляется абсолютизм. Стремясь к установлению мелочной регламентации общественной жизни и всеобъемлющей опеке над подданными, государство все более активно вмешивается и в социальную сферу общественной деятельности. Запретив рядом законодательных актов прошение милостыни и частную благотворительность под страхом наказания (например, указ от 21 января 1712 г. «О воспрещении нищенства в Москве, о распределении нищих по монастырям и богадельням и о рассылке не приписанных ни к каким богоугодным заведениям на прежние жительства с наказанием», указ от 20 июня 1718 года «О поимке нищих и об отсылке их, по наказании в прежние места» и др.), государство взяло на себя заботу о нетрудоспособных нищих: престарелых, увечных, беспризорных малолетних сиротах, больных и т.п. духовного и мирского чина и начало осуществлять последовательные мероприятия в социальной сфере, направленные на поддержку и защиту таких институтов, как семья, материнство и детство, инвалидность, престарелые и больные [28, с. 27].

Деятельность государства в социальной сфере в этот период сводилась прежде всего к учреждению благотворительных заведений: богаделен для престарелых и больных, воспитательных домов, госпиталей для незаконнорожденных детей, больниц для «одержимых опасными и прилипчивыми болезнями», создаваемых в основном по инициативе государства и за государственный счет [30, с. 27].

В период царствования Петра I в социальной сфере было принято около 50 законодательных актов и указов [8, с. 175]. Одни законы подробно указывали, как различать нуждающихся в соответствии с причинами их нужды, и как определять объём помощи в соответствии с этой нуждой. Нуждающимися в государственной помощи признавались дети-сироты, престарелые, инвалиды, бывшие солдаты, больные. Другие законы определяли органы призрения и необходимые для этого средства.

Так, в 1700 г., государь предлагает построить по всем губерниям богадельни для старых и увечных, «кои работать не могут», и «вдовам старым давать кормовых денег до их смерти, да недорослям малым... а молодым и здоровым кормовых денег не давать и от кормовых денег им отказать» [24, л. 89]. 8 июня 1701 г. был принят Указ о больных нищих, которые «не могут ходить для сбирания милостыни». Таких нищих предписывалось определять в богадельни, содержание которых предусматривалось за счет патриаршей домово́й казны. В 1703 г. в Москве был построен работный дом для здоровых нищих, чтобы они могли своей работой зарабатывать себе на пропитание, а в 1706 году митрополитом Иовом близ Новгорода был основан первый в России приют для «засорных» (незаконнорожденных) детей. Петр I, очень сочувствовавший такому учреждению, немедленно определил на содержание его доходы с нескольких монастырских вотчин. Позже он повелел учредить в городах госпитали для незаконнорожден-

ных, а затем и общие сиротские дома, находившиеся в ведении магистратов.

В 1712 г. Петр требует повсеместного в губерниях устройства госпиталей «для увечных и самых престарелых, не имеющих возможности снискивать пропитание трудами», а городским магистратам вменяет в обязанность изыскивать возможности для оказания помощи бедным и заботиться о предупреждении нищеты. В 1715 г. Петр вторично приказывает обратиться к этой проблеме. Особенное внимание он уделяет строительству в церковных оградах каменных госпиталей, а специальным предписанием обязывает «в Белом городе, в Москве, взамен деревянных богаделен, которые ветхи, строить мазанки» [23, с. 42]. В других же городах Петр I потребовал строить деревянные госпитали и для «засорных» (незаконнорожденных) младенцев. За умерщвление же незаконнорожденных детей государь грозил смертной казнью [10].

Наконец, Уставом Главного Магистрата 1721 г. государственное призрение было законодательно оформлено в систему, имеющую несколько направлений: образовательное, воспитательное, медицинское, призрение бедных и немощных, пенитенциарное. Петром I были установлены и источники расходов на заведения призрения; характерно, что в основе финансов были церковные средства [3, с. 13].

Все сказанное выше позволяет сделать вывод, что в петровскую эпоху были заложены основы одного из направлений деятельности Российского государства по реализации социальной функции — государственного призрения. Оно становилось отдельной отраслью управления, началась организация светских заведений призрения, определено финансирование призреваемых из церковных доходов.

Следует отметить, что прежде всего, государственная власть оказывала помощь престарелым и больным. Для них расширялась сеть уже существующих богаделен и учреждались новые. Например, известный историк С.М.Соловьев привел следующие данные о строительстве богаделен в начале XVIII в.: в 1701 г. в Москве было только 9 богаделен, рассчитанных на 410 человек, а в 1718 - 90, соответственно на 4000 человек. Напротив, в провинциях в этот период не было построено ни одного нового заведения, а существующие не вмещали всех нуждающихся в призрении [26, с. 517].

Эти благотворительные учреждения строились в основном для увечных и убогих с тем, чтобы «не допускать шататься по улицам обезображенных нищих гнусных и видом противных». Например, именно с такой целью в 1718 г. предписывалось построить богадельню на Васильевском острове. Сенатским указом 1748 г. повелевалось построить такую же богадельню для больных и увечных в Бугульманской слободе г. Оренбурга для «размещения старых и дряхлых», присланных для поселения из других мест. О необходимости увеличить количество богаделен говорилось и в указе, изданном в июне 1730 г. «О распределении нищих и о высылке из богаделен тунеядцев» [28, с. 30].

Особенно активно расширялась сеть благотворительных учреждений во второй половине XVIII в. Так, в 1764 г.

специальным указом Сената предписывалось открывать для отставных солдат богадельни при архиерейских домах [19, с. 833]. В 1765 г. был издан очередной указ об учреждении специальных богаделен для больных и дряхлых в С.-Петербурге и Москве. В этом нормативно-правовом акте говорилось, что в богадельнях С.-Петербурга и Москвы содержится соответственно 1972 (из них 362 мужчин и 654 женщины) и 1287 человек. Причем, в С.-Петербургской богадельне 1042 человека были «самые престарелые и неизлечимые», а в Московской — все. Указом предусматривалось, чтобы эти лица обеспечивались одеждой и пищей. С этой целью правительством выделялось на каждого призванного: в Москве - 15 рублей, в Петербурге - 20 рублей [20, с. 59-63]. Между тем, эффективность указанных мероприятий нивелировалась христианской моралью, согласно которой милостыня воспринималась как благо. Исследователь С.Г. Куликова справедливо отмечает, что «борьба с нищенством в России долгое время сводилась лишь к наказаниям со стороны государственной власти», так или иначе, «начиная с Ивана Грозного московские цари, пытались системой жестких запретов решить эту социальную проблему», при «Петре I специальным указом было запрещено подавать милостыню на улице и в церквях под угрозой большого денежного штрафа», «лицам, склонным к доброте и милосердию, было рекомендовано передавать пожертвования непосредственно в богадельни», однако, согласно полицейской статистике, только в Москве 60-х гг. XIX в. насчитывалось до 40 тыс. нищих, собиравших в год до 3 млн руб. подаяния» [5, с. 65-66].

Особое внимание государственная власть уже с начала XVIII в. уделяла приросту незаконнорожденных детей и подкидышей. В 1707 г. в Москве для них был открыт первый госпиталь. В 1712 г. именным указом от 31 января предписывалось учреждать госпитали для незаконнорожденных детей и увечных по всем губерниям. При этом законодатель ссылаясь на опыт уже существующего подобного заведения в Новгороде при архиерейском доме [9, с. 791]. При Екатерине I в 1726 г. был издан сенатский указ, в котором отмечалась высокая смертность детей в этих заведениях, в связи со злоупотреблениями кормилиц. Поэтому было предписано прекратить учреждение госпиталей для незаконнорожденных детей и подкидышей. Для наведения порядка в уже существующих Сенат повелел ужесточить контроль за выдачей денежных средств младенцам и кормилицам. Предписывалось один раз в месяц в Штатс-контору присылать ведомости о расходах и составе призванных младенцев и кормилиц [11, с. 576]. Однако уже в 1747 г. правительство вновь вернулось к практике учреждения домов для прироста незаконнорожденных детей [27, с. 77].

Особенно масштабные мероприятия в этом направлении правительство проводило в период правления Екатерины II. В 1763 г. императрицей был открыт воспитательный дом в Москве, а в 1770 г. - в С.-Петербурге. Подобные заведения предполагалось открывать также и в губернских городах. Эту задачу правительство возложило на губернаторов и генерал-губернаторов [22, л. 6].

Сеть подобных учреждений была открыта по всей стране. Воспитательные дома были открыты в Новгороде, Воронеже, Смоленске, Ярославле и других городах. Как и при Петре I, практиковался тайный принос младенцев. Также открывались родовспомогательные отделения, где женщинам разрешалось рожать в маске, не открывая себя. При воспитательных домах имелись структуры, за-

нимающиеся образованием воспитанников: фельдшерская, земледельческая школы и др.

Однако воспитательные дома не смогли выполнить возложенные на них задачи. Условия содержания детей в этих заведениях были крайне неблагоприятными, что приводило к высокой смертности призванных. Так, согласно данным, приведенным М. Соколовским, в 1770-1771 гг. в воспитательных домах умерло от болезни и голода 50% детей, в 1772, 1776, 1778, 1783-1785 и 1779 гг. - 100%, а из призванных в 1770-1796 гг. 22439 детей умерло 20878 [28, с. 32]. Вместе с тем, несмотря на неэффективность деятельности детских воспитательных домов, их учреждение способствовало изменению отношения общества к незаконнорожденным детям в позитивную сторону и, как следствие, становлению общественной и частной благотворительности в этом направлении. Между тем, полностью решить проблему не удалось. С.Г. Куликова приводит типичные примеры, подтверждающие сохранение указанных тенденций во второй половине XIX в. Так, в 1871 г. в Весьегонском сиропитательном доме для подкидышей из 21 младенца «в живых остался только один четырехлетний мальчик — незаконнорожденный сын председателя Весьегонской управы Ф.И. Максимова» [4, с. 74]. Проверка по делу привела к неутешительным результатам — этот случай был отнесен к типичным [6, с. 22-27; 7, с. 675-692].

Непрерывными войнами было обусловлено пристальное внимание государства к военным инвалидам. Этой категории нуждающихся отдавалось явное предпочтение при поступлении в соответствующие благотворительные заведения, что также было закреплено законодательно [28, с. 33]. Из приведенных законодательных актов видно, что инвалидов и отставников военной службы размещали в те же учреждения, что и остальных нуждающихся в государственной поддержке.

Во второй половине XVIII в. для этой категории призванных стали создаваться специальные заведения — инвалидные дома. Так, сенатским указом 1760 г. предписывалось построить по две богадельни для отставных, раненых и увечных солдат в Казанской, Нижегородской и Белгородской губерниях, а в провинциях остальных губерний — по одной [17, с. 559].

В рассматриваемый период государство начинает уделять внимание также вопросам здравоохранения. В Москве в 1733 г. по распоряжению Сената был создан лазарет для содержания и лечения отставных солдат артиллерии. Для этого адмиралтейской конторе было выделено пять изб, изъятых у полицмейстерской канцелярии. С принятием в 1735 г. Генерального регламента «О госпиталях и о должностях определенных при них докторов и прочих медицинского чина служителей, также комиссаров, писарей, мастеров, работных и прочих к оным подлежащих людей» [14, с. 662-682] была заложена основа развития сети больниц и других лечебных заведений, которые создавались при существующих богадельнях, а также в крупных городах.

После издания сенатского указа 1762 г. «Об учреждении особых домов при городах для одержимых опасными и прилипчивыми болезнями и об определении для сего докторов и лекарей» [18, с. 133] не только расширяется сеть лечебных учреждений, содержащихся за государственный счет, но и вводится анонимное лечение. В этом нормативном акте сказано, что люди, при отсутствии учреждений для лечения «заразительных и прилипчивых болезней, стыдятся их, не лечат». Отмечалось, что это стало причиной

высокой смертности младенцев и даже приводило к вымиранию целых семей. Ввиду указанных обстоятельств, предписывалось учредить специальные дома и назначить докторов и врачей. Кроме того, служащим этих заведений и медицинскому персоналу, согласно указу, запрещалось у «приходящих и приводимых для лечения» спрашивать «кто какого ранга или фамилии».

Таким образом, в рассматриваемый период богадельни больницы и другие благотворительные учреждения создавались в основном по инициативе государства и за государственный счет. Основой этого процесса являлись многочисленные нормативно-правовые акты, исходящие от верховных органов власти - Императора и Правительствующего Сената. Поскольку благотворительные заведения, несмотря на постоянное увеличение их числа, не могли вместить всех нуждающихся, правительство регулярно проводило меры, направленные на упорядочение призрения в них. Причем основным способом осуществления настоящих задач также было избрано издание указов и особых распоряжений.

Сначала правительство видело решение проблемы обеспечения необходимыми средствами для жизни нетрудоспособных членов общества в освобождении мест в существующих богадельнях за счет высылки трудоспособных нищих. Ярким примером в этом отношении является указ 1730 г. «О распределении нищих и о высылке из богаделен туляцких» [12, с. 300-301], согласно которому следовало всех трудоспособных нищих выслать из богаделен и определить на работу, женщин отправить на фабрики, а малолетних детей - в гарнизонные школы. Однако эта мера не принесла ожидаемых результатов. В Сенатском указе от 19 мая 1733 г., в основном повторяющем положения предыдущего, констатировалось, что в богадельни по-прежнему принимали трудоспособных и отказывали больным, увечным и старикам [13, с. 128].

Итогом правительственной деятельности в данном направлении является Сенатский указ 1740 г. «О приеме нищих в богадельни по надлежащем удостоверении о их состоянии», согласно которому процедура приема в богадельни стала более жесткой. Сюда запрещалось принимать без специального удостоверения о ниществе, а также помещичьих крестьян [15, с. 43]. В 1741 г. правительство предприняло попытку освободить места в С.-Петербургской богадельне. Сенатский указ «О непропуске нищих в Санкт-Петербург» предписывал всех здоровых нищих отправлять своим ходом в монастыри, а в богадельнях оставить только тех, «кои за старостями и болезнями до монастырей дойти не могут» [16, с. 449].

Таким образом, в первой половине XVIII в. были предприняты определенные шаги в области формирования системы государственного призрения, которое в период абсолютизма стало единственной формой оказания помощи нуждающимся. Вместе с тем, для деятельности государства в социальной сфере в рассматриваемый период были характерны стихийность и бессистемность. Во-первых, нормативно-правовое обеспечение данного вида деятельности осуществлялось отдельными, иногда противоречащими друг другу, законодательными актами. Во-вторых, ее осуществление было возложено на государственные органы (полицию, магистраты, Коллегию Экономии, Синод), которые и без того были обременены многочисленными служебными обязанностями. Ни для одного из этих органов оказание помощи и поддержка нуждающимся не являлось основной обязанностью, и, как след-

ствие, ей уделялось второстепенное внимание. И, наконец, в-третьих, государство для призрения нищих и убогих использовало в основном собственные средства, не пользуясь поддержкой общества и не привлекая его средства, что негативно сказывалось на результатах его деятельности в социальной сфере.

Свое оформление и законодательное закрепление государственное призрение получает в конце XVIII в. Екатерина II избрала следующую стратегию устройства призрения: полный переход к государственному призрению на региональном уровне и необходимость замены монастырей специализированными заведениями призрения; необходимость стабильного источника финансирования дела призрения взамен монастырских доходов, которые теперь поступали в казну. Комплекс московских указов продемонстрировал тактику Екатерины II в области государственного призрения. Были определены идеология (сочетание платной и бесплатной помощи) и субъекты (создание закрытых заведений) и объекты помощи [21, с. 198-199].

Правовой основой этого направления явились «Учреждения для управления губерний». Согласно ст. 38 Главы I. «Примерный штат губернии» этого законодательного акта, в каждой губернии следовало создавать по одному приказу общественного призрения [25, с. 174]. Это были губернские административные органы, в которых сочетались принципы «территориального» и «отраслевого» управления. Приказы были призваны «пещись о благосостоянии страждущих».

Согласно ст. 38, 39, 378, 379 «Учреждений для управления губерний», приказы общественного призрения были созданы как губернские органы, обеспечивающие взаимодействие местных обществ и государства. Вследствие этого в их организацию были заложены принципы самостоятельности и привлечения общественности. Приказы общественного призрения были задуманы так, что они должны были сами привлекать денежные средства на дело призрения в своих губерниях, развивать свою деятельность и не зависеть от состояния казны.

Приказы общественного призрения являлись по существу первыми государственными органами, в ведение которых специально входили социально-культурные вопросы. Их компетенция законодателем была определена чрезвычайно широко и разнообразно. Приказам общественного призрения поручалось учреждение и содержание народных школ, сиротских домов, госпиталей, больниц, богаделен, а также некоторых тюремных учреждений - работных и смиренных домов [29, с. 187].

Помимо содержания перечисленных заведений, в обязанности приказов входило призрение военнослужащих, незаконнорожденных детей и подкидышей, привлечение частной благотворительности, учреждение ремесленных мастерских, рабочих домов для преступников, обличенных в воровстве и мошенничестве.

Необходимо отметить, что приказы общественного призрения создавались достаточно активно. За период с 1776 по 1796 г. они были учреждены в 39 губерниях из 50. В первой четверти XIX в. приказы были созданы в остальных губерниях (Гродненской, Виленской, Тифлисской, Одесской, Таганрогской, Сибирской, Бессарабской, Войска Донского, Курляндской, Эстляндской) [29, с. 187].

По мнению Е.В. Дуплий, «направления деятельности Приказа общественного призрения практически полностью совпали с направлениями Петровского законодательства по призрению, - можно сказать, что они упали на поч-

ву, «подготовленную Петром I, но при этом были доработаны и развиты, их терминология смягчена» [2, с. 46]

На основании изложенного выше можно сделать вывод, что по мере совершенствования государственного механизма оказание помощи нуждающимся стало осознаваться как необходимое, важное, присущее государственной власти. Государство начинает играть ведущую роль в осуществлении теперь уже государственного призрения. Эта форма реализации социальной функции в большей мере отвечала потребностям общества, так как государственное призрение распространялось на определенную

группу людей, действительно нуждающихся в государственной поддержке, а благотворительность частных лиц в силу неопределенности объекта — «на кого придется». Негативной стороной одной только общественной благотворительности стало увеличение просящих милостыню, усиление преступности. Оказалось, что общество не в состоянии самостоятельно справиться с решением данной проблемы. Таким образом, закономерно назрела необходимость осуществления государством социальной функции, направленной на поддержку социально уязвимых групп населения.

### Литература:

1. Благотворительная Россия. Благотворительная Россия. История государственной, общественной и частной благотворительности / Под ред. П.И. Лыкошина: В 2 т. СПб., 1091. Т.1. Ч.1.
2. Дуплий Е.В. Становление и развитие Приказов общественного призрения в России (1775-1864 гг.): Дис. ... канд. ист. тор. наук. М., 2004.
3. История органов внутренних дел: Сб. документов. Вып.2. Общая полиция в России XVIII века / Сост. А.Я.Малыгин, М.И. Сизиков. Курск, 1998.
4. Куликова С.Г. Воплощение русской мечты или история всегонского дворянина Петра Алексеевича Дементьева — основателя г. Санкт-Петербург в США // Вестник Тверского государственного университета. 2007. Сер.: История. № 20 (48).
5. Куликова С.Г. Женская преступность как социальный фактор российской модернизации (вторая половина XIX — начала XX веков). Гагарин: Полимир, 2011.
6. Куликова С.Г. «Повиноваться слепо и беспрекословно»: детство по законам Российской империи второй половины XIX — начала XX веков // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9.
7. Куликова С.Г. Свадебная обрядность крестьянства пореформенной России как отражение патриархально-консервативного сознания (на материалах Московской губернии) // В мире научных открытий. Сер.: Социально-гуманитарные науки. 2014. № 1.1 (49).
8. Малека Ю.Н. Социальная деятельность Российского государства: исторический опыт управления процессами (XVIII - начало XX вв.): Дис. ... д-ра. истор. наук. М., 2003.
9. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собр. I. СПб., 1830. Т.IV. № 2477.
10. ПСЗ. Собр. I. Т. V. № 2953.
11. ПСЗ. Собр. I. Т.VII. № 4844.
12. ПСЗ. Собр. I. Т.VIII. № 5594.
13. ПСЗ. Собр. I. Т.XI. № 6406.
14. ПСЗ. Собр. I. Т. XI. № 6852.
15. ПСЗ. Собр. I. Т.XI. № 8032.
16. ПСЗ. Собр. I. Т.XI. № 8407.
17. ПСЗ. Собр. I. Т.XV. № 11139.
18. ПСЗ. Собр. I. Т. XVI. № 11728.
19. ПСЗ. Собр. I. Т.XVI. № 12200.
20. ПСЗ. Собр. I. Т.XVII. № 12334.
21. ПСЗ. Собр. I. Т.XX. № 14357.
22. Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф.10. Оп.1. Д.21. Л.6.
23. РГАДА. Ф. 248. Оп. 9. Кн. 530. Л. 42.
24. РГАДА. Ф. 248. Оп. 13. Кн. 722. Л. 89.
25. Российское законодательство X-XX вв. Т.5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987.
26. Соловьев С.М. История России с древнейших времен: В 15 кн. М., 1962. Кн. VIII. Т.15-16.
27. Стог А.Д. Об общественном призрении в России. СПб., 1818. Ч.1.
28. Тарасова И.А. Роль полиции Российской империи в обеспечении благотворительной деятельности (XVIII — начало XX в.): Монография. Руза: Московский областной филиал Московского университета МВД России, 2012.
29. Тарасова И.А. Руководство МВД Российской империи приказами общественного призрения в первой половине XIX века // Черные дыры в российском законодательстве. 2008. № 6.
30. Тарасова И.А. Социальная функция полиции Российской империи в XVIII — начале XX вв.: Монография. М.: Московский университет МВД России, 2007.