Н.Г. Семионкина

Особенности правового регулирования общественного призрения в Российской империи

В статье раскрываются некоторые особенности правового регулирования общественного призрения в Российской империи. В качестве главных особенностей названы сословный и децентрализованный характер этой системы. Показаны особенности Устава об общественном призрении как источника права. Подчеркивается, что общественное призрение носит факультативный характер, оно не решает всех основных социальных проблем населения страны.

Ключевые слова: право; Российская империя; общественное призрение; благотворительность; законодательство.

В современных условиях решение социальных проблем населения осуществляется на основе сочетания государственной социальной поддержки и благотворительной деятельности общественных организаций и частных лиц. В период Российской империи был накоплен большой опыт организации и деятельности самых различных структур и заведений, ориентированных на оказание поддержки социально незащищенным и нуждающимся слоям населения. История правового регулирования этой деятельности исследована пока недостаточно и в современных условиях представляет большой теоретический и практический интерес. Совершенствование правовой политики в социальной сфере может и должно осуществляться с учетом опыта прошлого как позитивного, так и негативного.

В современных условиях термин «общественное призрение» в официальных документах и нормативных актах не употребляется. В Российской империи именно этот термин употреблялся в законодательстве, обозначая собой тот круг вопросов, который сегодня характеризуется как «социальная защита» и «социальное обслуживание».

Для понимания содержания данного термина представляет интерес норма Устава об общественном призрении, определявшая предмет призрения: «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 работою; 2) заведывание подобными заведениями, от частных лиц и обществ учрежденными…» [5].

Данная статья показывает, что в основе системы общественного призрения, по замыслу законодателя, лежала сеть различных заведений и учреждений, которые оказывали помощь неимущим. Эти заведения и учреждения могли создаваться частными лицами, но состояли под наблюдением и контролем государства в лице соответствующих властных структур, прежде всего Министерства внутренних дел.

Необходимость осуществления призрения неимущих осознавалась государством и была вызвана низким жизненным уровнем населения страны, широким распространением бедности, нищенства, сиротства [4: с. 99]. В то же время наличие призрения еще не означало, что существовала целостная система социальной помощи нуждавшимся. Призрение охватывало лишь небольшую часть населения, как правило, городского, и не могло решить всех социальных проблем.

Рассматривая правовые основы организации и деятельности общественного призрения в Российской империи, невозможно не уделить внимание такому основополагающему источнику права того времени, как Устав об общественном призрении, который уже упоминался выше.

Анализ Устава об общественном призрении следует осуществлять на основе следующих теоретико-методологических предпосылок:

1. Для целей историко-правового исследования понятия «источник права» и «форма права» вполне можно отождествлять, в то время как в теории государства и права существует позиция, позволяющая их разграничивать.

2. Устав общественного призрения неразрывно связан с другими источниками права Российской империи и потому должен рассматриваться как элемент целостной системы права, как часть механизма правового регулирования.

3. Следует различать нормы, закрепленные в самом источнике, и эти же нормы в реальных общественных отношениях, понимая право именно как нормы в действии.

Устав об общественном призрении являлся составной частью Свода законов Российской империи, который был составлен в результате кодификационных работ, проведенных при непосредственном участии выдающегося правоведа и государственного деятеля М.М. Сперанского.

До принятия Устава об общественном призрении правового регулирование общественного призрения и благотворительности в Российской империи осуществлялось на основе отдельных разрозненных актов, принимавшихся в разное время и порой содержавших достаточно противоречивые нормы.

Устав об общественном призрении фактически представлял собой кодификацию всего действовавшего на тот момент законодательства в области призрения и благотворительности. При его составлении были исключены повторы и некоторые противоречивые положения, что способствовало повышению качества соответствующего правового регулирования.

В то же время Устав об общественном призрении не регулировал все вопросы, связанные с призрением и оказанием помощи нуждавшимся. Действовали

и иные многочисленные источники права, связанные с этими вопросами и посвященные своим отдельным направлениям (темам). Например, пенсионное обеспечение, которое формально не относилось к системе общественного призрения, устанавливалось целым рядом последовательно принимавшихся нормативных актов. При этом оно не было всеобщим и распространялось только на отдельные категории «служилых людей», в первую очередь государственных чиновников и военнослужащих.

В соответствии с Уставом об общественном призрении все заведения призрения в Российской империи делились на общественные, церковные и частные.

Важную роль в системе заведений призрения и их финансировании играли учреждения, создававшиеся и функционировавшие под покровительством членов императорской семьи. Наиболее разветвленной и обширной была сеть учреждений Ведомства императрицы Марии Федоровны. Большую работу проводило Императорское человеколюбивое общество, созданное императрицей Елизаветой Федоровной. Заведения, находившиеся под таким высоким покровительством, обычно не испытывали нужды в материальных ресурсах.

Особенностью системы общественного призрения в Российской империи являлся его сословный характер. Несмотря на складывание капиталистических производственных отношений, российское общество в этот период сохраняло свой полуфеодальный характер, что проявлялось и в сословном делении общества. Законодательство о призрении носило выраженный сословный характер, устанавливая специальные формы и структуры призрения для различных сословий.

Существование различных сословий, наделенных разными объемами прав и обязанностей, накладывало свой отпечаток на все сферы жизни и определяло особенности их правового регулирования. Это проявлялось и в организации общественного призрения. Отдельные системы призрения были предусмотрены законодательством для крестьянства, духовенства, городских жителей, служилых чинов. В такой системе можно найти как положительные, так и отрицательные стороны. С одной стороны, она предполагала более адресный подход к оказанию социальной поддержки. С другой стороны, организация призрения на сословных началах нарушала принцип формального равенства, негативно влияла на качество оказываемой помощи и ее объемы.

Еще одна особенность системы общественного призрения в Российской империи состояла в ее децентрализованном характере. Учреждения призрения имели различную ведомственную принадлежность. Наряду с учреждениями, находившимися под Высочайшим покровительством, существовали заведения, которые создавались и контролировались городами, земствами, церковными властями, частными лицами. Подобная децентрализация не способствовала координации работы всей системы общественного призрения, ее полноценному развитию, в конечном итоге она снижала качество и эффективность оказания социальной помощи нуждавшимся.

Анализ законодательства тех лет позволяет представить систему общественного призрения в Российской империи в виде следующих подсистем:

– заведения и учреждения, состоявшие под Высочайшим покровительством и имевшие «полугосударственный» характер;
– земские заведения и учреждения;
– городские заведения и учреждения;
– церковные заведения и учреждения;
– частные благотворительные общества и учреждения.

Для каждой из этих подсистем существовало отдельное правовое регулирование.

Большинство населения Российской империи составляли крестьяне. До отмены крепостного права забота о призрении неимущих крестьян возлагалась на помещиков.

«Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», подписанное императором Александром II 19 февраля 1861 г., вывело крестьян из-под власти помещиков и возложило на крестьянские общества в числе иных многочисленных мирских повинностей и задачу призрения престарелых, дряхлых и увечных членов общества, у которых не было родственников, а также призрение сирот. Порядок и способы осуществления такого призрения Положением не устанавливались. В целом отмена крепостного права остро поставила вопрос об организации социального призрения применительно именно к сельскому населению. Но этот вопрос в законодательстве Российской империи так и не был полноценно решен.

С введением в действие Положения о земских учреждениях в тех губерниях, где создавались земства, малоэффективные Приказы общественного призрения ликвидировали, и функции этих органов по организации социального призрения перешли к земским учреждениям. Согласно ст. 2 «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» от 12 июня 1890 г., к делам, подведомственным земским учреждениям, были отнесены такие вопросы, как заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями, а также осуществление попечения о призрении бедных, неизлечимых больных, увечных и умалишенных, оказание помощи нуждающемуся населению законными способами. При этом в законодательстве устанавливалось, что в необходимых случаях земские учреждения могут организовывать сборы на нужды общественного призрения.

В западных губерниях, где не создавались земства, было введено Положение об управлении благотворительными заведениями (1870). В качестве структуры, призванной заниматься решением социальных вопросов, в этих губерниях учреждались Губернские и Уездные советы общественного призрения, подчиненные Министерству внутренних дел.

Городовое положение от 16 июня 1870 г., создававшее новую систему городского общественного управления, отнесло к предметам его ведения вопрос устройства за счет городских средств богаделен и больниц и руководство их

деятельностью ими на основаниях, установленных для земских учреждений [3: с. 153].

Негативной чертой государственно-правовой системы Российской империи была ее бюрократизация. Многие вопросы требовали решения на самом высоком уровне, решение большинства вопросов сильно затягивалось. Основой системы общественного призрения выступали разного рода благотворительные общества, которые преследовали различные цели и не составляли целостной системы социальной поддержки. Однако надо отметить, что благотворительность в принципе не может решить всех социальных проблем, да и не ставит перед собой такой задачи. К тому же деятельность благотворительных структур в те годы осложнялась бюрократическими препонами и недостатками в законодательной регламентации.

Уставы благотворительных обществ требовали официального утверждения, которое часто сопровождалось бюрократической волокитой, разного рода препонами. На практике бывало, что всего одна строка устава, не понравившаяся чиновнику, могла послужить поводом для отказа в открытии благотворительного общества [2: с. 332].

Неполное, противоречивое в отдельных моментах законодательство восполнялось административной практикой, так как нередко вместо законов издавались подзаконные акты Министерства внутренних дел или других ведомств. В итоге лицам, занимавшимся организацией благотворительности, было сложно отыскать необходимые и применимые нормы, которые рассылались по местам губернаторам и порой просто терялись в канцеляриях среди многочисленных постановлений и распоряжений.

В начале XX века в процессе общей либерализации законодательства об общественных объединениях и особенно после принятия «Временных правил об обществах и союзах» от 04 марта 1906 г. [1] создание благотворительных обществ несколько упростилось.

В целом общественное призрение можно рассматривать как выражение социальной функции государства. Но должной полноты у этой социальной функции не будет, так как призрение носит факультативный характер, оно не решает всех основных социальных проблем населения страны.

Литература

1. Временные правила об обществах и союзах от 4 марта 1906 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3, т. 26, № 27479.

2. *Комаров Н.И., Пашенцев Д.А., Пашенцева С.В.* Очерки истории права Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М.: Статут, 2006. 384 с.

3. *Пашенцев Д.А., Чернявский А.Г.* История отечественного государства и права. М.: Инфра-М, 2016. 428 с.

4. *Семионкина Н.Г.* Предпосылки развития социального законодательства в Российской империи начала XX века // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки» 2015. № 1. С. 98–102.

5. Устав об общественном призрении // Свод законов Российской империи. Т. XIII. Пг., 1915. 243 с.

Literatura

1. Vremenny'e pravila ob obshhestvax i soyuzax ot 4 marta 1906 g. // Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobr. 3, t. 26, № 27479.

2. *Komarov N.I., Pashenczev D.A., Pashenczeva S.V.* Ocherki istorii prava Rossijskoj imperii (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka). M.: Statut, 2006. 384 s.

3. *Pashenczev D.A., Chernyavskij A.G.* Istoriya otechestvennogo gosudarstva i prava. M.: Infra-M, 2016. 428 s.

4. *Semionkina N.G.* Predposy'lki razvitiya social'nogo zakonodatel'stva v Rossijskoj imperii nachala XX veka // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki» 2015. № 1. S. 98–102.

5. Ustav ob obshhestvennom prizrenii // Svod zakonov Rossijskoj imperii. T. XIII. Pg., 1915. 243 s.

N.G. Semionkina

Features of Legal Regulation of Public Assistance in the Russian Empire

The article reveals some features of the legal regulation of public assistance in the Russian Empire. The class and decentralized nature of this system is mentioned as the main feature. The features of the Charter on public charity are shown as a source of law. It is emphasized that public assistance is optional, it does not solve all major social problems of the population of the country.

Keywords: law; Russian empire; public assistance; charity; legislation.