

УДК 342.846

DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-49-58

ПРЕОДОЛЕНИЕ БЕДНОСТИ И БОРЬБА С НИЩЕНСТВОМ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Пашенцев Д.А.

*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, Российская Федерация*

Аннотация. В статье выявлены основные направления деятельности правительства Российской империи по преодолению бедности. Автором подчёркивается значение накопленного в этой сфере исторического опыта для совершенствования действующего законодательства Российской Федерации, направленного на преодоление бедности. Используются методы: исторический, системного анализа и сравнительно-правовой. Автору удалось проанализировать огромный массив нормативного материала, обеспечивающего решение вопросов по преодолению бедности в России прошлого, что позволило выявить наиболее эффективные механизмы решения социальных проблем в обществе, а также предложить новые законы для регулирования подобных вопросов в мире в современный период. Автор доказал, что наступление на нищенство как социальное явление велось с двух направлений: с одной стороны, с нищенством боролась полиция, применяя нормы действовавшего в этой сфере законодательства, с другой стороны, меры по искоренению нищенства предпринимали благотворительные общества и учреждения, осуществлявшие призрение нуждавшихся и обеспечение их работой. Результаты исследования могут быть использованы в учебных курсах при подготовке юристов. Новизна исследования заключается в комплексном анализе большого массива нормативного материала и выявлении новых тенденций в правовом регулировании вопросов преодоления нищеты в Российской империи.

Ключевые слова: преодоление бедности, нищенство, благотворительность, Российская империя, законодательство, Министерство внутренних дел.

FIGHTING POVERTY AND BEGGARY IN THE RUSSIAN EMPIRE (HISTORICAL AND LEGAL ASPECT)

D. Pashentsev

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, 117218, Russian Federation

Abstract. The article reveals the main activities of the government of the Russian Empire to overcome poverty. The author emphasizes the importance of historical experience accumulated in this field for the improvement of the current legislation of the Russian Federation aimed at overcoming poverty. The research methodology included historical, systemic analysis and

comparatively legal method. The author was able to analyze a huge array of regulatory material that provides solutions to the issues of overcoming poverty in Russia in the past, which allowed to identify the most effective mechanisms for solving social problems, and also to propose new laws to regulate such issues in modern world. The author proved that the attack on poverty as a social phenomenon was made from two directions: on the one hand, the police struggled with poverty, applying the relevant norms of the legislation in force, on the other hand, charitable societies and institutions provided charity and work for the poverty-stricken. The results of the study can be used in lawyers' training courses. The novelty of the study lies in the comprehensive analysis of big data and identification of new trends in the legal regulation concerning poverty reduction in the Russian Empire.

Key words: poverty reduction; beggary; charity; the Russian Empire; legislation; Ministry of Internal Affairs.

Проблема бедности российского населения является одной из ключевых, т. к. социальное самочувствие народов России непосредственным образом влияет на социально-экономическое развитие страны, определяет возможность и степень реализации стоящих перед обществом и государством задач.

В Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации отметил, что из-за последствий экономического кризиса бедность в нашей стране вновь подросла, и сегодня с ней сталкиваются 20 миллионов российских граждан, что недопустимо много [4].

Задача преодоления бедности, которую поставил Президент, требует комплексного решения и целенаправленных систематических усилий со стороны Правительства и всего российского общества. Решение этой задачи невозможно без совершенствования действующего законодательства, которое, в свою очередь, должно опираться на исследование историко-правовых аспектов преодоления бедности. Бедность как социальное явление во все времена была характерна для общества, и опыт противодействия бед-

ности в разные исторические периоды может быть востребован и сегодня с целью его творческого использования для решения современных социальных проблем российского общества.

Изучение исторических источников показывает, что бедность почти во все периоды была широко распространённым явлением. Для дореволюционной России, начиная со времён Древней Руси, было типичным достаточно широкое распространение такой крайней формы бедности, как нищенство.

В доимперской России систематической борьбы с бедностью не велось. Более того, в силу господства христианства и его канонов получили распространение идеи о необходимости для спасения души подавать милостыню. Раздачей милостыни занимались как простые люди, особенно по церковным праздникам, так и члены великокняжеской, а затем и царской семьи. На милостыню тратились в итоге значительные суммы, и количество нищих при этом не уменьшалось. Можно уверенно говорить о сформировавшейся в дореволюционном российском обществе традиции нищелюбия, которая поощрялась как государством

в лице его наиболее значимых представителей, так и церковью.

Более серьёзное внимание государство стало обращать на проблемы борьбы с нищенством в период империи.

В 1720 г. в Петербурге был указом Петра I создан такой орган, как Главный магистрат. На него в числе прочих задач была возложена обязанность «приступить ... к устройению больниц, богаделен, сиротских домов, домов для призрения незаконнорожденных младенцев, домов смиренных и домов прядильных для празднующихся и им подобных» [10, с. 41, 42]. Всего Пётр I за время своего правления издал около 20 различных указов, направленных на борьбу с таким социальным явлением, как нищенство. Большинство этих указов носило выраженный запретительный характер, что не могло привести к существенно снижению нищенства как явления, имевшего глубокие социально-экономические корни [14].

Анализ законодательства Российской империи показывает, что решение вопросов бедности правительство связывало, в первую очередь, с организацией призрения по сословному принципу, во-вторых, с развитием общественной и частной благотворительности [9, с. 62].

Организация системы сословного призрения неимущих и нуждавшихся в помощи осуществлялась в процессе масштабных государственных реформ второй половины XIX в. Создание структур общественного самоуправления – земского и городского – сопровождалось возложением на них обязанностей по осуществлению помощи бедным и неимущим.

В отсутствие государственной системы социальной защиты населения поддержка бедных, осуществлявшаяся на сословных началах, оказалась недостаточно эффективной, к тому же само сословное деление общества уже не отвечало потребностям времени. Государство в этих условиях видело выход в развитии системы общественной и частной благотворительности, с помощью которой можно было бы оказывать помощь бедным за счёт негосударственных средств.

Правительство стимулировало развитие благотворительности, награждая особо выдающихся благотворителей чинами, орденами, почётными званиями. Таким образом, избранная модель преодоления бедности включала направляющую, стимулирующую и координирующую роль государства в развитии благотворительности при исключении государственных расходов на нужды социальной помощи.

Самостоятельное место в системе общественного призрения Российской империи занимали те структуры, которые в силу нахождения под императорским покровительством разрастались в целые ведомства, как правило, не испытывавшие серьёзных материальных и организационно-бюрократических проблем. Высочайшее покровительство ограждало их от многих препятствий, с которыми сталкивались частные благотворительные общества и заведения.

К их числу относилось такое крупное ведомство, как Ведомство учреждений Императрицы Марии, созданное ещё в 1797 г. Оно создавалось при непосредственном участии императрицы Марии Фёдоровны на основе императорского указа от 2 мая 1797 г.

Название «Ведомство учреждений императрицы Марии» появилось в официальных документах и нормативных актах с 1854 г. [13, с. 46].

С течением времени в состав структуры этого ведомства вошли следующие институты призрения:

1) императорское патриотическое общество (основано в 1812 г.);

2) попечительство Императрицы Марии Фёдоровны о глухонемых;

3) попечительство Императрицы Марии Александровны о слепых [6, с. 421].

Ведомство императрицы Марии осуществляло комплексную деятельность в области благотворительности и оказывало помощь по различным направлениям разным категориям нуждавшихся лиц.

Вопросами организации трудовой помощи в рамках системы общественного призрения занималась специальная структура – «Попечительство о домах трудолюбия и работных домах». Оно было основано именным указом от 1 сентября 1895 г. и состояло под покровительством Императрицы Александры Федоровны. Цели попечительства состояли в том, чтобы бороться с нищенством с помощью предоставления возможностей заработка и приюта. В 1905 г. эта структура получила новое название – «Попечительство о трудовой помощи». Это название в большей мере подчёркивало характер деятельности данного органа, общее направление его работы в системе общественного призрения.

Развитие сети домов трудолюбия осуществлялось достаточно быстрыми темпами. В октябре 1896 г. таких домов имелось 48, а всего через 2 года их стало уже 175. В перспективе Попе-

чительство планировало открыть ещё 63 дома трудолюбия [6, с. 421].

На 1 января 1899 г. в России насчитывалось 14 854 благотворительных учреждений, из них 7 349 обществ и 7 505 заведений [1, с. 1]. Общее число жителей страны, которым была оказана помощь со стороны благотворительных заведений, в начале XX в., по некоторым оценкам, превысило 1 млн. чел., что в денежном выражении составило примерно 500 млн. руб.

О сферах деятельности тех благотворительных обществ, которые существовали в Российской империи, можно судить по тому, что они помогали самым разным категориям нуждавшихся: сиротам, одиноким женщинам, престарелым, увечным и больным, бездомным, слепым, глухим, учащимся и т. д. Именно такие объекты помощи вытекали из названных выше религиозно-нравственных предпосылок. При этом не удалось найти ни одного общества благотворительной направленности, которое поставило бы своей целью исключительно оказание помощи в вопросах сохранения историко-культурного наследия. В итоге благотворительная деятельность в этой сфере осуществлялась, как правило, отдельными частными лицами и фактически граничила с меценатством, отличаясь от него мотивами и иногда результатами.

Большое значение для практической деятельности благотворительных обществ в Российской империи имели источники финансирования.

Обычно благотворительные общества имели стандартные источники финансирования, которые определялись нормами действующего законодательства.

В число главных источников благотворительной деятельности входили следующие:

- членские взносы;
- добровольные пожертвования частных лиц и предприятий (деньгами, одеждой, предметами быта);
- доходы от капиталов, помещённых под проценты;
- доходы от недвижимого имущества;
- доходы от концертов и развлекательных мероприятий;
- кружечные церковные сборы.

Количество поступавших на благотворительность сумм сильно зависело от места деятельности каждого конкретного общества. Если благотворительное общество располагалось в Москве или Санкт-Петербурге, где было много достаточно богатых людей, жертвователей и благотворителей, доход такого общества из перечисленных выше источников был намного больше, чем в провинции, где основное население существовало крайне небогато и само нуждалось в помощи, в силу чего не могло нести существенных расходов на благотворительность.

Важную роль в вопросах преодоления бедности играло Министерство внутренних дел Российской империи. После создания в начале XIX в. ему в подчинение были переданы приказы общественного призрения – те структуры, которые в тот период занимались вопросами развития общественного призрения и социальной помощи. Представляется сомнительной позиция тех авторов, которые связывают передачу приказов общественного призрения в ведение Министерства с дальнейшей и излишней бюрократизацией деятельности этих структур,

которые стали подвергаться излишней регламентации и особому контролю [14, с. 37].

По нашему мнению, подчинение Приказов общественного призрения Министерству внутренних дел, во-первых, усилило начала организованности в деятельности этих структур, во-вторых, создало необходимые предпосылки для активизации этой деятельности, которая до этого не отличалась высокой динамикой. В ряде губерний Приказы общественного призрения к этому моменту функционировали лишь формально, не оказывая серьёзного влияния на решение вопросов благотворительной помощи, и подчинение их единому органу центрального управления несло в себе динамичный позитивный потенциал, могло усилить реализацию социальной функции на местном уровне и способствовать активизации местной благотворительности.

В деятельности Приказов общественного призрения нередко встречались разного рода злоупотребления, в том числе, говоря современным языком, связанные с нецелевым использованием средств. Передача их в ведение Министерства могла способствовать наведению порядка с осуществлением благотворительных расходов, усилению контроля с целью выявления и пресечения правонарушений различного рода, в том числе и уголовных преступлений. Приведём один пример. Ревизия, которая была проведена в 1859 г. относительно деятельности Приказа общественного призрения Курской губернии, установила, что один из членов Приказа общественного призрения Метелицын похитил из

приказных средств 10 тыс. рублей, за что и был привлечён к суду [7, с. 31].

В ходе реформ Александра II Приказы общественного призрения были ликвидированы. Причина заключалась не в том, что Министерство неэффективно направляло и контролировало их деятельность, а в том, что эти органы по самому характеру их организации и деятельности уже не соответствовали потребностям времени. Новые условия общественной жизни и экономико-политического развития определяли потребность в создании новых, по-иному организованных структур, способных более эффективно решать социальные задачи, стоявшие перед правительством. Кроме того, в ходе реформ создавались новые структуры местного управления: земские и городские учреждения. Приказы общественного призрения больше не вписывались в систему организации государственной власти на местах. Логично было передать их функции вновь создававшимся учреждениям.

Приведём пример. Циркуляр хозяйственного департамента Министерства внутренних дел от 16 июня 1897 г. № 5398 утвердил «Примерный устав обществ пособия бедным» [5, с. 2, 3]. Устав, являвшийся составной частью данного циркуляра, во-первых, определял все основные аспекты деятельности обществ пособия бедным, установив единый нормативный стандарт для них, во-вторых, заменил разрешительный порядок создания благотворительных обществ явочно-нормативным порядком, что имело большое значение в контексте сокращения бюрократических процедур и ускорения процесса создания благотворительных обществ соответствующего вида.

Московская городская дума, стараясь реализовать возложенные на неё законодательством в виде Городового положения задачи заботиться о развитии городской благотворительности, разработала примерные правила о городских попечительствах о бедных. Эти правила были представлены на утверждение Министерства внутренних дел. После утверждения в 1894 г. они вступили в силу и способствовали активизации процесса создания в Москве городских попечительств о бедных. В результате уже в конце 1894 г. в Москве было открыто 40 городских попечительств [3, с. 46].

В данном случае инициатива создания и принятия нужного для развития благотворительности акта исходила не от Министерства. Но оно также сыграло свою необходимую роль, выступив как нормотворческий орган и способствуя тем самым снятию административных барьеров в сфере благотворительности.

Опираясь на положительный опыт деятельности московских попечительств о бедных, о которых говорилось выше, Министерство приняло решение о составлении примерных правил о городских попечительствах. В итоге этой деятельности были составлены «Примерные правила о городских попечительствах, учреждаемых для сбора пожертвований, оказания помощи нуждающимся и постоянного наблюдения за ними» [11, с. 189].

Особо следует отметить вопрос о роли Министерства внутренних дел в религиозной благотворительности, которую осуществляли представители неправославных конфессий.

Что касается Русской православной церкви, она в период Российской импе-

рии фактически может рассматриваться как составная часть государственного аппарата. Церковь выполняла важные государственные функции, участвовала в осуществлении записи актов гражданского состояния, вела надзор за подданными по поручению полиции, осуществляла развитие народного образования, принимала участие в правоприменительной и нормотворческой деятельности [2, с. 205]. Правительство поддерживало православие как официальную религию, создавало для него приоритетные условия по сравнению с иными конфессиями. Это относилось и к церковной благотворительности, которая получила достаточно широкое распространение и была представлена православными братствами, приходскими попечительствами, епархиальными попечительствами о бедных духовного звания и т. д. Но другие конфессии, включая представлявшие мировые религии, такими правами не пользовались, что определяло повышенную степень контроля за их активностью со стороны Министерства внутренних дел. Это относилось и к благотворительной деятельности.

В соответствии с нормами Свода законов Российской империи существовало строгое ранжирование всех вероисповеданий, распространённых на территории страны. Они делились на три вида: первенствующая господствующая религия (православие), терпимые религии, гонимые религии [8, с. 62].

Мусульманство, являясь одной из мировых религий и будучи достаточно широко распространённым на территории Российской империи, в первую очередь на некоторых национальных

окраинах, относилось к числу терпимых религий, которой разрешалось осуществлять свою деятельность, в том числе благотворительного характера.

Вопросами организационного и нормативного управления неправославными религиями в Российской империи занимался Департамент духовных дел и иностранных исповеданий МВД. Любые разрешения на осуществление пожертвований собственности мусульманами на благотворительные цели необходимо было получать в данном департаменте [8, с. 36–41].

Следует отметить, что Министерство внутренних дел не препятствовало развитию мусульманской благотворительности, но строго следило за соблюдением всех установленных законодательством норм, стремясь при этом, чтобы соблюдались и соответствующие мусульманские обычаи, которые частично признавались в Российской империи и действовали среди мусульманского населения, если не шли в разрез с имперским законодательством.

Таким образом, и в этом аспекте мы наблюдаем значимую, а порой даже решающую роль Министерства внутренних дел, от решения которого зависели конкретные вопросы оказания благотворительной помощи представителями неправославного населения Российской империи.

Косвенное влияние на развитие благотворительности оказывала также и деятельность полиции, направленная на борьбу с нищенством. Уголовное законодательство Российской империи под страхом наказания запрещало нищенствовать и бродить в городах, сёлах, на дорогах для сбора подаяний

[12]. Городские и сельские общества были обязаны содержать своих нищих и не разрешать им просить милостыню. Тем лицам, которые от нужды, а также в силу лени или праздности просили милостыню, а также тем обществам, которые отпускали по паспортам или свидетельствам таких людей, грозило уголовное наказание. Для уменьшения числа нищих в столицах (Санкт-Петербурге и Москве) запрещалось выдавать билеты для проезда туда следующим категориям граждан: престарелым и увечным крестьянам; их жёнам и вдовам, путешествовавшим без взрослых сыновей, малолетним крестьянским детям, слепым и калекам из податного состояния.

Можно сказать, что наступление на нищенство как социальное явление велось с двух направлений: с одной стороны, с нищенством боролась полиция, применяя нормы действовавшего в этой сфере законодательства, с другой стороны, меры по искоренению нищенства предпринимали благотворительные общества и учреждения, осуществлявшие призрение нуждавшихся и обеспечение их работой. Стоит отметить, что полностью победить нищенство не удалось, но работа в этом направлении велась.

*Статья поступила в редакцию:
10.09.2018 г.*

ЛИТЕРАТУРА

1. Благотворительные учреждения Российской империи: в 3 т. Т. 1. СПб., 1900. 360 с.
2. Дорская А.А. Государственное и церковное право Российской империи: проблемы взаимодействия и взаимовлияния. СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2004. 227 с.
3. Лазарева С.И. Особенности становления системы благотворительности в России (XIX – начало XX века) // Россия и АТР. 2008. № 3. С. 43–52.
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // Российская газета. 2018. 2 мар.
5. Примерный устав обществ пособия бедным // Правительственный вестник. 1897. 12 июля.
6. Россия // Энциклопедический словарь. Л.: Лениздат, 1991.
7. Савченко Н.А. О юридических (в том числе политико-правовых) последствиях сенаторской ревизии Ф.А. Дурасова Курской губернии в 1850 г. // История государства и права. 2014. № 16. С. 28–33.
8. Сафина Г.Ф. О мусульманской благотворительности в дореволюционный период Российского государства // История государства и права. 2014. № 12. С. 36–41.
9. Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. СПб., 1906.
10. Стог А.Д. Об общественном призрении в России: в 2 т. Т. 1. СПб., 1818. 526 с.
11. Трудовая помощь. СПб., 1904. № 2.
12. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Свод законов Российской империи. 1885. Т. XV. Ч. 1. Ст. 622.
13. Хитров А.А. Ведомство учреждений императрицы Марии в Санкт-Петербурге и Петербургской губернии // Вестник РГУ им. И. Канта. Гуманитарные науки. 2006. Вып. 12. С. 45–51.
14. Хорева Т.А. Основные этапы истории приказов общественного призрения в Российской империи // Труды Института государства и права РАН. 2015. № 2. С. 29–41.

REFERENCES

1. *Blagotvoritel'nye uchrezhdeniya Rossiiskoi imperii. T. 1* [Charitable Institutions of the Russian Empire. Vol. 1]. St. Petersburg, 1900. 360 p.
2. Dorskaya A.A. *Gosudarstvennoe i tserkovnoe pravo Rossiiskoi imperii: problemy vzaimodeistviya i vzaimovliyaniya* [State and Ecclesiastic Law of the Russian Empire: Problems of Interaction and Mutual Influence]. St. Petersburg, Publishing House of Herzen State Pedagogical University Publ., 2004. 227 p.
3. Lazareva S.I. [Features of the Formation of Charitable System in Russia (19th – Early 20th Century)]. In: *Rossiya i ATR*, 2008, no. 3, pp. 43–52.
4. [The Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated 01.03.2018]. In: *Rossiiskaya gazeta*, 2018, March 2.
5. [The Sample Charter of Charitable Societies]. In: *Pravitel'stvennyi vestnik* [Government Bulletin], 1897, July 12.
6. [Russia]. In: *Entsiklopedicheski slovar'* [Encyclopedic Dictionary]. Leningrad, Lenizdat Publ., 1991.
7. Savchenko N.A. [On Judicial (both Political and Legal) Consequences of Senatorial Revision of Kursk Province by F.A. Durasov in 1850]. In: *Istoriya gosudarstva i prava* [The History of State and Law], 2014, no. 16, pp. 28–33.
8. Safina G.F. [On Muslim Charity in the Pre-Revolutionary Russian State]. In: *Istoriya gosudarstva i prava* [The History of State and Law], 2014, no. 12, pp. 36–41.
9. *Svod zakonov Rossiiskoi imperii. T. 1. Ch. 1. Razd. 1* [The Laws of the Russian Empire. Vol. 1. Part 1. Sec. 1]. St. Petersburg, 1906.
10. Stog A.D. *Ob obshchestvennom prizrenii v Rossii. T. 1* [Public Charity in Russia. Vol. 1]. St. Petersburg, 1818. 526 p.
11. [Labor Assistance], St. Petersburg, 1904, no. 2.
12. [The Penal Code and Criminal Corrections]. In: *Svod zakonov Rossiiskoi imperii* [The Laws of the Russian Empire], 1885, Vol. XY, p. 1, art. 622.
13. Khitrov A.A. [Department of Institutions of Empress Maria In Saint Petersburg and St. Petersburg Province]. In: *Vestnik RGU im. I. Kanta. Gumanitarnyye nauki* [Bulletin of I. Kant State University of Russia. The Humanities], 2006, vol. 12, pp. 45–51.
14. Khoreva T.A. [Milestones in the History of the Orders of Public Charity in the Russian Empire]. In: *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 2015, no. 2, pp. 29–41.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Пашенцев Дмитрий Алексеевич – доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;
e-mail: theory@izak.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Dmitry A. Pashentsev – Doctor of Law, professor, Leading Researcher at the Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation;
e-mail: theory@izak.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Пашенцев Д.А. Преодоление бедности и борьба с нищенством в российской империи (историко-правовой аспект) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 49–58.
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-49-58

FOR CITATION

Pashentsev D.A. Fighting Poverty and Beggary in the Russian Empire (Historical and Legal Aspect). In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2018, no. 3, pp. 49–58.
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-49-58