
СОЦИАЛЬНОЕ ПОПЕЧЕНИЕ В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XX ВЕКА (НА МАТЕРИАЛАХ ЕНИСЕЙСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Т.А. Катцина

С возрастанием роли государства в решении социальных вопросов меняются формы и характер социальной помощи: от организации богаделен и сиротских домов до политики социальных гарантий, включающих обеспечение важнейших социальных прав личности на труд, образование, медицинское обслуживание. Автор исследует систему социального обеспечения с 1900 по 1920 годы, когда был провозглашен отход от принципов благотворительности и обозначен переход к системе государственного социального обеспечения в целом по стране и в том числе в исследуемом регионе – Енисейской губернии.

Ключевые слова: социальная помощь, Енисейская губерния, военный коммунизм, благотворительность, социальное призрение

Данное исследование посвящено проблеме, которая в последнее время приобретает все возрастающую актуальность и не только потому, что переживаемые современным российским обществом глобальные исторические перемены заострили задачи совершенствования системы социальной помощи населению, но и вследствие того, что эта проблема в значительной степени остается пока еще «белым пятном» для современной исторической науки. Традиционно в советской историографии принято было считать, что социальная политика самодержавного государства отражала интересы господствующих классов, в силу чего создание сколько-нибудь эффективной системы социальной помощи не входило в его задачи. Общественная и частная благотворительность в связи с этим не рассматривались как альтернатива такой системе и поэтому просто не изучались.

В настоящее время мы наблюдаем «взрыв» научного и общественного интереса к благотворительной деятельности в дореволюционной России. Связано это с тем, что выбор модели развития, который совершает россий-

ское общество на рубеже XX–XXI веков, требует не только осмысления всех этапных социальных преобразований, но и разумную адаптацию к современным реалиям опыта отечественного благотворения и филантропии, социальной помощи, защиты и обеспечения. Значение имеет историческое изучение системы учреждений и организации социальной сферы в ее вертикальном и горизонтальном срезе, что позволяет выявить как общероссийские закономерности, так и специфику отдельного региона.

Изменения, происходящие в общественной жизни, отразились и на понятийном аппарате. Так, понятие «социальное попечение» (под ним мы понимаем организованную помощь нуждающимся слоям населения со стороны государственных, общественных, административных местных, сословных, добровольческих и иных организаций) можно соотнести с современными понятиями: «социальная работа», «социальные службы», «органы социальной защиты населения» и др., а также с теми, которые входили в активную лексику в дореволюционное время: «общественное призрение», «благотворительность», «благотворительное общество», «попечительство о бедных».

Целью статьи является анализ того, как по мере поступательного развития общества роль государства в решении социальных вопросов возрастает, а вместе с этим меняются формы и характер социальной помощи: от организации богаделен и сиротских домов до политики социальных гарантий, включающих обеспечение важнейших социальных прав личности на труд, образование, медицинское обслуживание. Хронологические рамки работы охватывают первую четверть прошлого столетия. Нижняя временная граница (1900 год) позволяет дать характеристику системе социального призрения (попечения), сложившейся в России в условиях самодержавия. Верхняя временная граница определена событиями «военного коммунизма» (1917–1920 годы), в условиях которого был провозглашен отход от принципов благотворительности и обозначен переход к системе государственного социального обеспечения.

Территориальные рамки исследования – Енисейская губерния (с 1934 года – Красноярский край) – крупнейший восточносибирский регион, населенный разноязычным населением, потомками первопроходцев Сибири, ссыльнопоселенцами¹. Образована губерния была в 1822 году. Тогда же были определены ее административные границы. Территориально губерния делилась на пять округов: Енисейский, Красноярский, Канский, Ачинский, Минусинский. В особую административную единицу был выделен Туруханский край и Усинский пограничный округ. В рассматриваемый период Енисейская губерния представляла отдаленную сибирскую окраину Российской империи с обширными, но слабо заселенными пространствами. Общая площадь губернии составляла 2 751 425 квадратных верст, что в 4 раза превосходило территорию Австро-Венгрии, в 4,7 раза – Германии и в 5 раз – Франции. На западе губерния граничила с Томской, на востоке – с Иркутской губерниями, на юге –

¹ В 1897 году на 1 000 жителей Енисейской губернии приходился 91 ссыльный.

с Монголией, а северная часть губернии омывалась водами Северного Ледовитого океана.

В дореволюционной России государственное социальное обеспечение касалось ограниченного круга лиц из числа высшего офицерства и чиновничества, которым из государственных средств выплачивались пенсии и иные пособия. На мелких служащих, рабочих, кустарей, крестьян эта система не распространялась. Общественное призрение, проводившееся в порядке благотворительности, сосредоточивалось в царских именных благотворительных обществах (Ведомство императрицы Марии, Человеколюбивое общество, Александровский комитет о раненых и др.) и других учреждениях, средства которых складывались из частных пожертвований. Общественная и частная благотворительность получила значительное развитие в России во второй половине XIX – начале XX века и демонстрировала высокую степень развития добровольной инициативы, что было обусловлено неспособностью государства эффективно решать проблемы помощи бедным. В сельской местности призрение престарелых, увечных и круглых сирот возлагалось на сельские общества в порядке мирской повинности. Нам представляется, что понятие «благотворительность» охватывает широкий круг явлений и процессов. В узком смысле – это избирательная помощь (милостыня) нуждающимся слоям населения из религиозно-нравственной потребности без заботы об их судьбе. В широком смысле – это призрение, то есть обязательная и организованная деятельность, направленная на оказание помощи нуждающимся, с учетом их реального положения. Общественное призрение является одним из механизмов, способствующих решению социальных проблем в обществе. Сосредоточенные преимущественно в городах, эти общества своей деятельностью не охватывали широкие слои населения.

Формирование системы общественного призрения в Енисейской губернии осуществлялось на фоне общих тенденций, происходивших в стране, определялось социально-политическими, экономическими и культурно-образовательными факторами. Элементы этой системы органично вписывались в структуру местного самоуправления. Общий надзор за частными благотворительными обществами и учреждениями возлагался на Министерство внутренних дел, а на местном уровне – на губернаторов и градоначальников, волостных и сельских старшин. Основным источником решения социальных проблем городских жителей служили частные пожертвования, из которых был образован так называемый «благотворительный капитал», находящийся в распоряжении городских дум. Благотворительный капитал г. Красноярска в 636 раз превышал аналогичный капитал г. Канска, в 80 раз г. Енисейска, в 21 раз г. Минусинска, в 17 раз г. Ачинска [Памятная книжка... 1908. С. 53–54]. Это приводило к тому, что социальные учреждения уездных городов зачастую не обеспечивались необходимыми средствами и зависели от случайных источников. В ведении городских управлений Енисейской губернии находились следующие благотворительные учреждения: в Красноярске – ремесленное

училище (1874), богадельня (1875) и сиропитательный дом (1892), носящие имя Т.И. Щеголевой; с 1883 года по 1889 год – городская лечебница, перешедшая впоследствии в распоряжение Общества врачей Енисейской губернии; в Енисейске – Александровский дом призрения детей (1869), городская богадельня (1860); в Ачинске – богадельня и ночлежный дом; в Канске – особый дом для приюта бедных престарелых жителей. Поскольку недвижимое имущество благотворительных учреждений и денежные средства принимались на содержание города, то управление, заведование и распоряжение ими являлось обязанностью городской думы. Оно осуществлялось через попечительный совет.

Специфика организации социального призрения в сельской местности, где проживало большинство населения губернии (91,8 %), заключалась в отсутствии земств. В начале прошлого столетия сельские жители Енисейской губернии, нуждающиеся в социальном вспомоществовании, большей частью оставались на произвол судьбы. Для получения денежного пособия необходимо было доказать крайнюю бедность, отсутствие родственников или их материальную несостоятельность. Во многих волостях безродные старики призревались «в натуре», то есть поочередно питались и кормились у всех крестьян, поскольку устройство домов призрения не только для отдельных обществ, но и волостей являлось «обременительным» для крестьянских хозяйств¹. Нельзя исключать фактор, на который в дореволюционное время указывал исследователь общественного призрения у крестьян В.Ф. Дерюжинский, – неприменимость к условиям крестьянской жизни учреждений социального призрения [Дерюжинский, 1899]. В качестве аргументов он приводил многочисленные примеры, когда при большом числе нуждающихся хорошо обустроенные богадельни пустовали, а неимущие и неспособные к труду, за исключением калек, предпочитали кормиться подаванием, чем жить «не на свободе». Действительно, человек с физическими или умственными недостатками нанимался в пастухи, сторожем или работником, помогал присматривать за детьми. Помещению в богадельню (учреждение «закрытого» призрения) многие предпочитали жизнь в привычной для себя обстановке, так как при этом сохранялась полная свобода в распоряжении своим временем, была возможность иметь связи с обществом, а иногда и участвовать наравне со всеми в общей работе. Большинство богаделен в сельской местности создавалось исключительно для ссыльнопоселенцев. В различных источниках отмечается сочувственное отношение крестьянского населения Сибирских губерний к ссыльным и бродягам. Здесь существовал обычай выставлять для бродяг подавание в поле и деревне во время страды или на ночь за окно. В некоторых деревнях для приходящих поселенцев отводили особые избы, содержали их на свой счет, зачастую снабжая на первое время и домашними принадлежностями.

¹ ГАКК. Ф. 595. Оп. 48. Д. 955. Л. 186.

Попечение над инородцами в Сибири с 1906 года было вверено Главному управлению землеустройства и земледелия Российской империи. В различных источниках, в том числе и годовых отчетах указанного ведомства, мы не обнаружили фактов, отражающих его деятельность в данном направлении. Свой функции в сфере социального призрения имела губернская полиция, которая занималась пресечением нищенства и контролировала учреждения, осуществлявшие призрение бедных и неимущих. Несколько обособленно строили свою работу губернские попечительства царских именных благотворительных обществ.

Русская православная церковь, являясь составной частью государственного аппарата, была также включена в систему общественного призрения. Ее благотворительность на региональном уровне осуществлялась через приходские попечительства, монастыри, сословные (Енисейское епархиальное попечительство о бедных духовного звания) и всесословные (Общество имени Святого благоверного великого князя А. Невского, братство Рождества Пресвятой Богородицы) учреждения.

Особенностью приходов Енисейской епархии являлась их разбросанность на большие расстояния (20, 50, 135 километров), многолюдность (до 2 500 человек), что в сочетании с низкой культурой населения и суровыми климатическими условиями снижало сплоченность прихожан, их возможности быть в курсе дел друг друга. Это приводило к утрате принципа индивидуализации помощи, характерного для древнейших приходов. Возрождение приходской благотворительности в Енисейской губернии, как и в России в целом, во многом связано с принятым в 1864 году «Положением о приходских попечительствах при православных церквях». В Енисейской губернии, практически не знавшей крепостного права, приходские попечительства можно рассматривать как средство организации сельских жителей в условиях отсутствия земств. Отметим, что Русская православная церковь в немалой степени способствовала распространению грамотности среди населения, развитию трезвенного движения. Под руководством Святейшего Синода в периоды народных бедствий и в кризисных ситуациях при церквях организовывались сборы пожертвований с прихожан. Они носили постоянный характер (на нужды российского Общества Красного Креста, на Общество помощи пострадавшим на войне с Японией и их семьям, на Попечительство о глухонемых, на Императорское человеколюбивое общество и др.) или проводились по определенным дням раз в году: 9 мая – в пользу Общества спасения на водах, с 10 по 17 мая – в пользу Попечительства о слепых, 24 мая – в поддержку церковно-приходских школ и пр. Особое положение занимали монастыри, которые в отличие от приходов, являющихся открытой структурной организацией, представляли собой автономные образования, с особым укладом внутренней жизни. К 1914 году при шести монастырях Енисейской епархии функционировало в общей сложности пять учебных заведений с числом учащихся – 197 человек, три детских приюта, в которых содержалось

15 детей, женская богадельня на 18 мест, больница на 12 мест¹. В годы Первой мировой войны благотворительность монастырей возросла и приняла разнообразные формы. Они участвовали в сборе пожертвований Красному Кресту, в кружечных сборах на помощь раненым воинам и семьям призванных на войну; монахини шили одежду для больных и раненых воинов, оказывали помощь семьям в приеме девочек-сирот на монастырское иждивение.

В целом система социального призрения в Енисейской губернии характеризовалась сосредоточенностью благотворительных учреждений преимущественно в городах, охватом не всех нуждающихся; деятельность субъектов общественного призрения являлась разобщенной, нестабильной; различные социальные слои и отдельные личности неравномерно участвовали в благотворительных учреждениях; в финансировании, на фоне массовых пожертвований, доминировали крупные вклады купцов и предпринимателей. При всем желании благотворительные общества не могли решить проблемы социальной защиты широких слоев населения.

Накануне и в годы первой русской революции интенсивный поиск путей социального обновления России, защиты нуждающихся, справедливого решения рабочего и крестьянского вопросов развернули политические партии и общественные движения. Общественности, занятой в сфере благотворения, важным для реорганизации социальных институтов представлялся вопрос о созыве съезда по вопросам попечения и благотворительности. О кризисе социальной сферы свидетельствовали в своих публикациях революционные демократы, деятели либерально-демократического и социалистического направлений, прогрессивно настроенная интеллигенция. «Социальная политика Временного правительства – это результативная, итоговая составляющая всей буржуазной социологической мысли в этой сфере, не сдерживаемой после февральского этапа революции политическими обстоятельствами» [Павлова, 2000. С. 29].

Кратковременная история (февраль – октябрь 1917 года) Временного правительства представляет собой формирование коалиционных кабинетов с соответствующими изменениями структуры аппарата управления. В мае 1917 года в составе первого коалиционного правительства было образовано Министерство государственного призрения, ставшее центральным органом, объединившим дело призрения в масштабах всей страны. К осени того же года министерству были переданы со всем имуществом и капиталом царские именные благотворительные общества. Неустойчивость в работе Временного правительства и непредсказуемость революционного процесса сказывалась на снижении трудовой дисциплины служащих министерства, частой смене руководства (за неполные полгода сменилось три министра государственного призрения). Это сопровождалось финансовой неразберихой: прежние каналы финансирования перекрывались, доходы с увеселительных зре-

¹ ГАКК. Ф. 674. Оп. 1. Д. 7982. Л. 311.

лиц не контролировались и расхищались, средства, отпускаемые на социальные нужды, неуклонно сокращались. Поэтому наметился постепенный переход от централизованного управления работой на местах к общему руководству, передаче учреждений в ведение местных органов власти.

С октября 1917 года в ходе формирования социалистического государства был продолжен поиск требуемой для России модели социальной деятельности. Социально-экономические преобразования большевиков шли по линии ускорения под влиянием революционного нетерпения и экстремизма, во многом диктовались складывающейся обстановкой, на основе чего формировалась своеобразная идеология «военного коммунизма». 11 ноября 1917 года был образован Наркомат государственного призрения РСФСР, принявший дела, имущество и денежные средства прежних благотворительных ведомств и органов общественного призрения. Функции Наркомата менялись буквально ежемесячно в сторону их расширения, что привело к его громоздкой управленческой структуре. Декретом СНК РСФСР от 30 апреля 1918 года Наркомат государственного призрения был переименован в Наркомат социального обеспечения, так как прежнее название не соответствовало «социалистическому пониманию задач социального обеспечения и является пережитком старого времени, когда социальная помощь носила характер милостыни и благотворительности»¹.

Введение социального обеспечения (установленная государством система социально-экономических мероприятий по материальному обеспечению граждан в старости и при нетрудоспособности, по всестороннему обеспечению матерей и детей, по медицинскому обслуживанию и лечению) было одним из требований пролетариата дореволюционной России. В частности, оно было сформулировано в Программе РСДРП, принятой Вторым съездом партии (1903). На 6-й (Пражской) Всероссийской конференции РСДРП (1912) партия большевиков вновь выдвинула требование признать право пролетариата на социальное обеспечение, предложила соответствующие организационно-правовые формы социального обеспечения, гарантирующие реальное существование этого права (государственную систему социального страхования), уточнила случаи, когда такое право возможно (увечье, болезнь, старость, потеря кормильца и др.). Эти требования были сформулированы В.И. Лениным и вошли в историю под названием ленинской страховой рабочей программы. Важнейшими принципами государственного страхования являлись: обеспечение всех лиц наемного труда и их семей; обеспечение рабочих во всех случаях утраты трудоспособности и в случае потери заработка при безработице; полное возмещение утраченного заработка без каких-либо взносов самих застрахованных; осуществление всех видов страхования едиными органами, построенными по территориальному принципу на началах полного самоуправления застрахованных [Андреев, 1974. С. 53–67].

¹ ГАРФ. Ф. А-413. Оп. 2. Д. 597. Л. 21 об.

Значение для становления советской модели социального обеспечения имело принятие 31 октября 1918 года «Положения о социальном обеспечении трудящихся», которое законодательно закрепило социальное обеспечение всех без исключения граждан, источником которых являлся собственный труд, социальной обеспечение граждан за счет государства и через органы государственной власти. Положением предусматривались следующие виды социального обеспечения: врачебная помощь, денежные пособия и пенсии, помощь натурой [Гельфер, 1919. С. 13–19]. Центральным руководящим органом был определен отдел социального обеспечения и охраны труда Наркомата труда, что привело к параллельному существованию (наряду с Наркоматом социального обеспечения) двух органов, ведающих делом социального обеспечения в стране. При этом вопросы медико-социального обеспечения решались Наркоматом здравоохранения. Несомненно, это приводило к путанице в делах, распылению сил и средств. В начале ноября 1919 года за счет слияния двух наркоматов был образован Наркомат труда и социального обеспечения, а в апреле 1920 года произошло их разделение на два самостоятельных наркомата. Позитивным в последнем преобразовании стало четкое разграничение межведомственных функций. С апреля 1918 года отделы социального обеспечения создавались в некоторых губерниях и уездах, как правило, в виде соответствующих отделов исполкомов советов.

На территории Енисейской губернии отделы социального обеспечения начали функционировать с установлением в начале 1920 года советской власти. Их деятельность регламентировалась принятыми в том же году документами: «Положение об отделах социального обеспечения» и «Положение об отделах социального обеспечения III категории (Райсобесах) и пунктах собеса», по которым местные отделы делились на губернские, уездные и районные. В структуре Енисейского губернского отдела социального обеспечения (он же и уездный) было сформировано шесть подотделов: пенсий и пособий; контрольно-инструкторский; инвалидов учреждений; хозяйственный; финансовый; управления делами с общей канцелярией. Уездные отделы (Канский, Ачинский, Минусинский, Енисейский) имели иную структуру за счет слияния подотделов: финансового с хозяйственным и контрольно-инструкторского с управлением делами и общей канцелярией. При Туруханском краевом ревкоме был образован отдел социального обеспечения III разряда.

Деятельность местных отделов социального обеспечения (собесов) начала осуществляться наспех, при отсутствии руководящих инструкций из центра, почти при полном дефиците активных и опытных кадров. Эти обстоятельства наложили негативный отпечаток на репутацию собесов среди населения. Граждане зачастую не обращались в них по причинам низкой информированности, отсутствия разъяснительной работы о задачах социального обеспечения, малочисленности денежного пособия, не покрывающего понесенные расходы, затруднений, связанных с оформлением документов. Назначенные на должности по принципу «трудового происхождения» сотруд-

ники зачастую не понимали стоящих перед ними задач. При полном отсутствии литературы и приведенных в систему декретов и постановлений по вопросам социального обеспечения они не имели «возможности определить, что относится к уже пройденной исторической ступени, а что является последним словом в этой области»¹. Отсутствие опытных кадров не позволяло организовать должным образом контроль, учет, статистику. Например, из 4 990 случаев болезни, зафиксированных по Енисейской губернии за 1920 год, на долю Красноярска приходилось 4 205². Письменные обращения граждан о назначении им пенсий или выдаче пайкового пособия вынуждены были пылиться в кабинетах, так как некому было обследовать материальное и семейное положение заявителей. Такая участь постигла десятую часть числа обращений по Енисейскому уездному отделу социального обеспечения³. Отсутствие в распоряжении собесов материальных ресурсов как необходимого фонда по обеспечению инвалидов и пенсионеров, жертв контрреволюции приводило к неполному охвату помощью нуждающихся. В 1920 году помощь носила натуральный характер, исключительно предметами первой необходимости (продовольствие, дрова, мануфактура, спички) и была предоставлена лишь 75 % лиц, претендовавших на нее⁴.

Сеть социальных учреждений, сформированная на протяжении XIX – начала XX веков находилась в крайне неудовлетворительном состоянии. При обследовании красноярских приютов в январе 1920 года отмечалось, что в них царили теснота и неустроенность помещений, плохое питание, крайний недостаток обуви, одежды, белья и прочее. В воспитательном отношении дело обстояло еще хуже: не было «... ни литературы, ни игрушек, ни картин; отношение к детям со стороны воспитательного персонала совершенно ненормальное – крайняя строгость, взыскания за малейшие отступления от правил, большей частью неразумных...»⁵. Типичной была ситуация, когда приюты оставались без топлива, медикаментов; больные туберкулезом, чесоткой, дизентерией размещались в одной комнате. Неудивительно, что смертность среди их воспитанников составляла 50 %, а состояние детских заведений в октябре 1920 года было признано катастрофическим⁶. Не в лучшем положении находились учреждения для лиц, не имеющих возможности самостоятельно решать вопросы своего жизнеобеспечения. При обследовании в феврале 1920 года енисейской богадельни отмечались ее «ужасные гигиенические условия», отсутствие обуви и одежды, ухода за престарелыми, недостаток персонала; люди спали «на голых кроватях и даже на полу и полузамерзают

¹ МУЕА. Ф. Р-256. Оп. 1. Д. 3. Л. 83.

² ГАКК. Ф. Р-1134. Оп.1. Д. 95. Л. 20 об.

³ Там же.

⁴ ГАКК. Ф. Р-93. Оп. 1. Д. 11. Л. 94.

⁵ Там же.

⁶ ГАКК. Ф. Р-93. Оп. 1. Д. 33. Л. 196.

от холодной комнатной температуры»¹

к своеобразной реакции на «стихийное бедствие».

за ней Гражданской войной.

Список литературы

Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1974.

ГАКК – Государственный архив Красноярского края.

ГАРФ – Государственный архив Российской Федерации.

Гельфер А. Л.

кон 31-го октября 1918 г.). Пг., 1919.

Дерюжинский В. Ф. Общественное призрение у крестьян. СПб., 1899.

МУЕА – Муниципальное учреждение – Енисейский архив.

Павлова И. П.

ярского государственного университета. 2000. № 2.

Памятная книжка Енисейской губернии на 1909 г. Красноярск, 1908.

Татьяна Анатольевна Катцина
к. и. н., доцент кафедры социальной работы,
Филиал Московского государственного социального университета
в г. Красноярске (КФ МГСУ)

электронная почта: krasn_mssu@mail.ru

¹ МУЕА. Ф. Р-256. Оп. 1. Д. 3. Л. 7.