

На правах рукописи

Чижкин Дмитрий Владимирович

**ГОСУДАРСТВЕННО – ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРИЗРЕНИЯ
НЕИМУЩЕГО НАСЕЛЕНИЯ
РОССИИ С ДРЕВНЕЙШИХ ВРЕМЕН ДО XIX ВЕКА**

Специальность – 12.00.01

- теория и история права и государства; история учений о праве и
государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Нижний Новгород - 2007

Работа выполнена на кафедре государственно – правовых дисциплин
НОУ «Нижегородской правовой академии» (института)

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор

Галай Юрий Григорьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор

Демичев Алексей Андреевич

кандидат юридических наук, доцент

Биюшкина Надежда Иосифовна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова»

Защита состоится «29» мая 2007 года в 12 часов на заседании диссертационного совета К - 212. 166. 03 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве при ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» по адресу: 603015, г. Н.Новгород, ул. Ашхабадская, д.4. Зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» по адресу: 603022, г. Н.Новгород, пр. Гагарина, д. 23, корп. 1

Автореферат разослан «26» апреля 2007 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета

кандидат юридических наук, доцент

В.С. Сэруа

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования вытекает из условий общественного развития нашего государства на современном этапе. Реформаторские устремления правительства во многом подорвали благосостояние миллионов соотечественников, когда малоимущие составили значительную группу народонаселения, а беспризорность, нищенство и попрошайничество стали обыденной повседневностью. Неотложность осуществления социальных реформ и обширных экономических мероприятий по поддержанию населения, не подлежит никакому сомнению. Создать хорошие законы, - это сделать только полдела. Нужно, чтобы их воспринял народ, в особенности его обездоленная часть.

Призрение нуждающихся и попечение о них должно составлять часть социальной политики государства, т.е. системы мер, направленных в интересах тех слоев населения, которые принимают главное участие в создании национального богатства, или другими словами, - систему мер по улучшению экономического, правового и духовного положения трудящихся масс.

Правительство стало понимать важную роль благотворительности в общественной жизни государства. Раздаются призывы к этому, но, однако, к сожалению, выделяется лишь один из аспектов такого добродействия – оказание помощи в культурно – развлекательной сфере. И не обращается внимание на истинное и исконное российскую благотворительность – помощь обездоленным. Нельзя допустить, чтобы покинутый ребенок оставался на улице, или чтобы нищий и бомж свободно пребывали в обществе.

В этой связи обращение к многовековому отечественному опыту общественного призрения и благотворительности весьма актуально. Для того, чтобы выбрать современные пути и методы благотворительности, необходимо хорошо знать, как это начиналось и развивалось у нас в России,

какими моральными мотивами руководствовались наши далекие предки, подавая руку помощи страждущим, и какие правовые меры они принимали в этой области. Назрела необходимость проанализировать положительные стороны и вскрыть ошибки в этом виде благотворительной деятельности, с тем, чтобы извлечь урок и на научной основе создать общественно – государственную структуру широкой благотворительной помощи неимущему населению.

Степень научной разработанности темы. Интерес к исследованию проблемы государственно – правовое регулирование благотворительной деятельности в России X – XVIII веках появился в начале XIX столетия, когда по заданию Министерства полиции в 1818 г. была издана в двух частях работа А. Стога «О общественном призрении в России». В ней дается краткий обзор благотворительности и нищелюбия русских великих князей и царей, а также законодательных мер правительства в отношении призрения неимущего населения в XVIII – начале XIX в. В научный оборот были введены новые законодательные материалы, в частности, указ Алексея Михайловича 1682 г. о благотворительности, который не вошел в первое Полное собрание законов Российской империи. Первая часть посвящена практическим и законодательным мерам властей по призрению, начиная с Киевской Руси и до начала XIX столетия. Во второй - содержится свод законов, относившихся к Приказу общественного призрения. К большому сожалению, работа А. Стога стала библиографической редкостью и выпала из поля зрения многих ученых, занимавшихся данной проблемой¹.

Затем в этом исследовательском плане долгое время ничего не появлялось. В 1850 г. журнал «Отечественные записки» публикует статью известного историка и литературоведа А.Н. Афанасьева, посвященную вопросам призрения в древнейший период Русского государства².

¹ Стог А. О общественном призрении в России. – СПб.; Издано Министерством полиции. - 1818 г.; Ч.1. –114 с.; Ч. 2. – 142 с.

² Афанасьев А.Н. Историческое развитие вопросов о призрении в России. // Отечественные записки. – 1850. - № 3. – Отд. III. - С. 123 – 144.

Вопросы призрения привлекли внимание и Министерство внутренних дел, когда на страницах его журнала в 1844 г. появляется статья Фролова, а затем более обширная в 1851 г. работа Я.В. Ханыкова³.

Я.В. Ханыков дал краткий очерк правительственных мер о общественной благотворительности, обратив внимание на причины бедности в России; виды пособий нуждающимся; какие учреждения занимались данной проблемой; источники средств на призрение и, наконец, порядок заведования этими делами. Однако рамки его исследования ограничились концом XVII столетия, и тем самым, из законодательных мер он упоминает лишь о Судебниках и указе 1682 г. В основном же он писал о церковной благотворительности.

С конца XIX в. интерес исследователей к проблеме государственной и общественной благотворительности усиливается, что в немалой степени было связано с оживлением благотворительной деятельности императрицы Марии Федоровны и создания ею соответствующих учреждений в пределах всей России. На страницах журнала «Трудовая помощь» регулярно стали появляться статьи, посвященные теоретическим, практическим и законодательным проблемам отечественной благотворительности. Большой пласт таких публикаций относится к уяснению историко – правового генезиса и эволюции дел презрения, начиная с Киевской Руси, и заканчивая XIX столетием. В этом плане особо следует выделить работы таких авторов, как: Е. Максимов, П. Авраменко, В.М. Бензин и М. Соколовский⁴.

³Фролов. Состав и развитие общественного призрения в Империи // Журнал МВД. -1844. - № 3. – С. 134 - 166; 1845. - №10 - С. 231 - 254; Ханыков Я.В. Исторический очерк правительственных мер по части общественного призрения в России. // Журнал МВД. – 1851. –Кн. 10. – С. 60-109

⁴ Максимов Е. Начало государственного призрения в России // Трудовая помощь. – 1900. - № 1. – С.40-58; Он же. К истории государственного призрения в России // Трудовая помощь. – 1901. - № 1. – С. 23-53; №2. - С. 133 - 167; Он же. Приказы общественного призрения в их пошлом и настоящем. // Трудовая помощь. – 1901. - № 9. – с. 532 – 555; № 10. – С. 728-767; Авраменко П. Из истории Русской церковной благотворительности в Синодальный период (XVIII) // Трудовая помощь. – 1916. – №2. – с.171-181; № 3. – с 227.- 242; № 4. – С. 359-377; Бензин В.М. Церковно – приходская благотворительность на Руси // Трудовая помощь. – 1906. – №11.- С. 570 - 598; № 12. – 669-700; Соколовский Михаил. Екатерина Великая как благотворительница // Вестник благотворительности.

Особо надо обратить внимание на статью Н. Воскобойникова, который в сжатой форме проанализировал основные законодательства XVIII – XIX веков в деле призрения и благотворительности неимущих слоев населения, сирот и незаконнорожденных детей, а также отставных военнослужащих и воинов – инвалидов, представив стройную схему правового обеспечения правительства данной категории населения⁵.

Этим практически заканчиваются исследования по данной проблеме.

Хронологические рамки исследования охватывают период с X по XVIII века. Первая дата связана с началом введения христианства на Руси и распространением благотворительности и призрения в виде нищелюбивой благотворительности. Конечная дата – это не только законодательная и практическая борьба с нищенством, но и начало правового закрепления благотворительности в виде различного рода государственного и церковного призрения неимущих, сирот и инвалидов войны.

Объектом исследования выступают объективно складывающиеся правоотношения в области призрения и благотворительности и их конкретных проявлениях в российском государстве и обществе исследуемого периода.

Предметом исследования является государственно – правовое регулирование призрения и благотворительности в отношении нищенствующего населения X - XVIII столетий.

Цель работы заключается в изучении на основе анализа историко – правовых источников благотворительной деятельности государства и церкви по призрению нищих, незаконнорожденных детей и воинов – инвалидов.

Литературный отдел.– 1902. – № 1. – С. 27-51; № 2. – С. 13-39; Соколовский Михаил. Происхождение нищенства и меры борьбы с ним. // Вестник благотворительности. Литературный отдел. – 1901. - № 1. – С. 35 - 55; Соколовский М. Благотворительность в Древней Руси // Трудовая помощь. -1901. - № 6. – С. 53-76; Соколовский Михаил. Петр Великий как благотворитель. Историко – экономический этюд // Вестник благотворительности. Литературный отдел. – 1901.- №7-8.- С. 14-32; Соколовский Михаил. Благотворительность при преемниках Петра Великого (1725 – 1762 года) // Вестник благотворительности. Литературный отдел – 1901. - № 10. С. 50-70;

⁵ Воскобойников Н. Материалы по истории призрения бедных и неимущих в России. // Тюремный Вестник. – 1893.- № 10 – С. 402-423; №11. – С 450-469; №12. – С. 525-540

Необходимым условием для достижения поставленной цели является решение следующих **задач**:

- уяснить истоки нищелюбия как своеобразного феномена христианской морали и культуры древнерусского общества;
- раскрыть формы и методы пособий нищим в российском средневековом обществе;
- определить время осознания правительством вредности и опасности для общества и государства туеядствующего нищенства;
- исследовать законодательные и практические меры борьбы правительства с нищенством в XVIII столетии;
- проанализировать законотворческую деятельность Петра Великого по призрению неимущих подданных;
- выделить приоритетные направления в деятельности Екатерины II в вопросах призрения нуждающегося населения;
- выявить формы государственно – правового регулирования защиты незаконнорожденных детей и сирот;
- выяснить меры благотворительной помощи государства в отношении воинов - инвалидов.

Методологическая основа диссертации. При решении поставленных задач автор опирался на методы познания, выявленные и разработанные наукой и апробированные практикой. Из специальных методов в ходе исследования применялись: системный, структурно – функциональный, исторический, сравнительно – правовой и другие методы, принципы единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, единичного и универсального.

Теоретической основой исследования послужили работы дореволюционных и современных авторов, посвященные философским, теоретическим и историко – правовым вопросам благотворительности и христианской морали, а также труды отечественных ученых в области теории

и истории права и государства В.К. Бабаева, В.М. Баранова, В.Б. Романовской, Ю.Г. Галая и др.

Эмпирической базой исследования явились нормативно – правовые акты государства (указы царей и Сената) и церкви (постановления церковных соборов и указы Синода), а также летописные своды.

Источниковую базу диссертационного исследования составили: указы, постановления и предписания государственных и церковных органов власти России, опубликованные в Полном собрании законов Российской империи (собрание первое) и Полном собрании постановлений и распоряжений по ведомству православного вероисповедания. Важный источниковый материал был извлечен также из Описания документов и дел, хранящихся в архиве святейшего Правительствующего Синода и отдельных публикаций законодательного характера.

Научная новизна работы обусловлена как выбором темы диссертации, так и подходом к ее раскрытию. В ней впервые в отечественной историко - правовой науке проведено комплексное исследование государственных и законодательных мер благотворительности в форме призрения нищих и нуждающихся в заботе сирот и увечных воинов. Впервые показаны формы и методы деятельности правительства, высших церковных властей, приходского духовенства и монашеского сословия, а также отдельных частных представителей в благотворительной деятельности обездоленного населения. Впервые показана роль правительства и церкви по призрению и воспитанию незаконнорожденных детей и включение их в активную деятельность на пользу общества и государства. Впервые раскрыта законодательная и практическая деятельность светской и духовной власти по благотворительному призрению неимущего населения, отставных военнослужащих и воинов – инвалидов.

Положения, выносимые на защиту:

- Благотворительное нищелюбие стало развиваться на Руси с принятием христианства. В летописных сводах имеются многочисленные

доказательства того, что благотворительность в древнерусском государстве главным образом развивалась под влиянием христианских чувств, по внушению духовных пастырей. Неимущие считались «людьми церковными». Такой общественно - юридический статус они получили при Ярославе Мудром. Попечение о нищих было не только моральным долгом духовенства, но и юридически передано церкви;

- Несмотря на нищелюбие русского народа, нищенство, и в особенности лженищенство, милостыня стала пустой формой помощи обездоленным, лицемерия и освящалось привычкой и потворством, постепенно вытесняя из сознания людей настоящее понятие о благотворительности. Правительство постепенно пришло к осознанию тревожащего факта, что это представляет определенную угрозу власти. Однако, исторически сложившиеся житейские представления и глубоко укоренившиеся в общественном сознании обычаи о милостыне, как о единственном виде благотворительной помощи, продолжали оставаться живучими в течение многих веков. Потому от правительства трудно было ожидать скорых и решительных мер по искоренению этого общественного недуга;

- Впервые вопрос о призрении и благотворительности в пользу неимущих был поставлен Стоглавым собором 1550 г., который установил классификацию нищенства. Впервые на законодательном уровне собор попытался разрешить проблему о безразборчивом призрении бедных, неспособных к труду, наряду с трудоспособными нищими, что шло в разрез с многовековой традицией российского общества в отношении нищих. Члены Собора не только пришли к пониманию необходимости пересмотреть существующую господствующую систему помощи нищим, но и указали путь обновления, который должен был основываться на государственном вмешательстве в дело помощи нищим;

- Указ 1682 года вновь предпринял законодательную дифференциацию тунеядствующих нищих, от неспособных к труду людей, помощь которым

должна подаваться не в виде разлагающего бесплатного вспомоществования, а в виде занятия трудом. Одновременно правительство Алексея Михайловича предпринимает уголовно – ужесточительные шаги против нищенства. Однако указ оказался бессильным в борьбе с «гулящими людьми», а общество по-прежнему милостынями поощряло, и тем самым укореняло и развивало нищенское зло;

- Решительный шаг по искоренению нищенства сделал Петр I, задавшись целью уничтожить это зло. В Духовном Регламенте 1721 г. им проводилась мысль о том, что поддерживая пороки тунеядствующих попрошайек, общество косвенным образом само становится участником в этом пороке и преступлениях. Тем не менее, по старой российской привычке, правительственные распоряжения, как правило, либо вовсе не выполнялись, либо это делалось администрацией с волокитой и пренебрежением, что наблюдалось на протяжении всего XVIII века. Однако в отношении «прямых нищих» Петр I не игнорировал и мер призрения, обратив особое внимание на улучшение способов благотворительности нищих из церковных доходов, признав, что главное назначение церкви состоит в обеспечении неимущих слоев населения;

- Правление Екатерины II стало заметной вехой в истории отечественной благотворительности. Толчком к развитию закрытых благотворительных учреждений стало учреждение специальных органов в виде Приказов общественного призрения, ставших первыми специальными государственными органами на которые возлагалась обязанность разрешать дела призрения и иные социально – культурные вопросы. Однако, закрытость Приказов сказалась на их деятельности, ставшей малодоступной для населения, постепенно вырождаясь в бюрократившуюся отрасль государственного управления делами призрения;

- Вопрос о незаконнорожденных и подкинутых детях впервые привлек внимание новгородского митрополита Иова, который в 1706 г. на архиерейские доходы учреждает первый в России приют для «засорных»

детей. Петр I поддержал эту инициативу и рядом указов наметил программу призрения малолетних детей. Петровская система призрения малолетних детей строилась на следующих началах: 1) призревались лишь незаконнорожденные; 2) дома призрения заводились повсеместно; 3) прием детей осуществлялся тайно; 4) содержание самое простое; 5) дети обучаются в школах грамоте, потом ремеслу. Эта система строилась исключительно на стремлении к достижению определенных практических результатов;

- При Екатерине II вопрос с защитой незаконнорожденных и нищенствующих детей получил новое развитие. В 1764 г. в Москве открывается для них Воспитательный Дом. Подготовленные там воспитанники должны были сделаться полезными гражданами, «третьим чином» в российском государстве. Несмотря на все свои недостатки, в целом следует признать, что по своим идеям благотворительности и культурным начинаниям, учреждение Воспитательного дома для того времени было полезным делом;

- Предметом особого внимания Петра I и последующих правителей, стали воины - инвалиды. Серией указов монархи вводят освидетельствование и ведение списков таковых служащих, а при монастырях устраиваются госпитали для увечных воинов. Несомненно, все это указывало на стремление властей упорядочить способы призрения и поставить их в определенные казенные рамки, штаты и регламенты. Тем не менее, громко заявленная программа об инвалидных домах на практике свелась к учреждению лишь одного в Казани.

Личный вклад состоит в том, что впервые в научный оборот вводится многочисленный и малоизвестный историкам права актовый материал высших органов светской и церковной власти по исследуемой проблеме. На основании анализа царских, сенаторских и синодальных указов и распоряжений с новых позиций показано развитие благотворительной деятельности и призрения неимущего населения России с древнейшего времени и до XIX столетия.

Теоретическая значимость исследования. Основные положения работы дополняют и развивают определенные разделы истории права и государства, а также административного и муниципального права. Они будут полезны ученым разных специальностей (юристам, религиоведам, социологам и историкам и т.п.).

Практическая значимость исследования заключается в том, что результаты диссертационного исследования могут быть использованы в преподавании теории и истории права и государства, административного и муниципального права. Полученные в результате исследования выводы могут быть также применены при совершенствовании законодательства в социальной деятельности общества, государства и церкви.

Апробация результатов исследования. Работа подготовлена и обсуждена на кафедре государственно – правовых дисциплин НОУ «Нижегородской правовой академии» (института). Основные положения диссертационного исследования отражены в научных публикациях, а также в докладах на научных конференциях: Межвузовская научно – практическая конференция «Современные проблемы российского частного и публичного права» (Н.Новгород, 15 декабря 2006 г.); Всероссийская научно – практическая конференция «Национальное достояние России: история, политика, экономика, право» (Н.Новгород, 12 апреля 2007 г.)

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав и 8 параграфов, заключения и списка литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор и актуальность темы исследования, объект, предмет, цели и задачи, ее методологическая обоснованность, формируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечается практическая значимость и апробация результатов исследования.

Глава I. Нищенство в России X – XVII веках: законодательные и практические проблемы.

В первом параграфе *«Нищенство как причина благотворительности в российском государстве X - XVII вв.»* рассматриваются причины, повлиявшие на развитие в нашем Отечестве нищенства.

В летописях находятся многочисленные доказательства того, что благотворительность в древнерусском государстве развивалась под влиянием христианства, по внушению духовных пастырей. И первое такое проявление относится ко времени правления Владимира Великого.

У древнерусского человека подача милостыни выражалась чувством милосердия и сострадания: подать нищему – означало проложить себе путь к прощению от бога. Милостыней, как добродейством, широко пользовались русские князья и цари.

Богатство церкви рассматривалось, как имущество нищих. Неимущие считались «людьми церковными». Такой общественно - юридический статус они получили при Ярославе Мудром. Почти при каждой церкви или соборе находилась «изба» или особое помещение для нищих, питомцы которых назывались «церковными нищими» или «соборными нищими».

Однако со временем милостыня превращалась в пустую форму помощи, в лицемерие и освящалась привычкой и потворством, постепенно вытесняя из людского сознания настоящее понятие о благотворительности. Распространяется профессиональное нищенство, организуются целые артели и шайки из нищих, занимающихся грабежами.

Правительство постепенно пришло к осознанию тревожного факта того, что нищенство представляет определенную угрозу власти, и что благотворительность не является прерогативой одной церкви, а несет в себе залог общественного благополучия и имеет важнейшее государственное значение.

Однако, исторически сложившиеся житейские представления и глубоко укоренившиеся в общественном сознании обычаи о милостыне, как о

единственном виде благотворительной помощи, продолжали оставаться живучими в течение многих веков. Потому от правительства трудно было ожидать скорых и решительных шагов в искоренении такого общественного недуга. Тем не менее, такие попытки были предприняты даже в законодательном плане. Иван Грозный, созвав Стоглавый собор, в череде возникших перед иерархами церкви проблем, поставил вопрос и о нищих, прося у его членов содействия.

Царем предпринимается и законодательная попытка отрегулировать проблему о призрении нищих. 91 Статья Судебника 1550 года разрешала жить при монастыре лишь «нищим, которые питаются от церкви Божия», т.е. нетрудоспособным, а, следовательно, заслуживающим внимание церковно – общественной благотворительности.

Стоглавый собор впервые попытался установить классификацию в положение нищих. Собор впервые вплотную подошел к идее государственного призрения и благотворительности, и даже попытался законодательно оформить ее. Однако свидетельств о том, было ли это начинание претворено в практику, нет.

При Михаиле Федоровиче призрение бедных сосредотачивается в Патриаршем приказе, который остатки патриарших и монастырских доходов, а также налоговые сборы с раскольников, должен был направлять на содержание больниц, богаделен и сиротских домов.

Указом 1682 года предпринимается законодательная дифференциация тунеядствующих нищих, от неспособных к труду людей, которым помощь должна подаваться не в виде разлагающего бесплатного вспомоществования, а трудом.

Параграф второй. *«Правовые и практические меры по искоренению нищенства в XVII – XVIII веках»* посвящен законодательному и практическому обеспечению призрения неимущих россиян.

Увеличение числа нищих стало приводить к нежелательным для властей эксцессам – разбоям и грабежам. Особенно это ярко проявлялось в

чрезвычайных ситуациях: в годы моровых поветрий и смут. С разрушением общинных основ на рубеже XV – XVI веков, к оседлым нищим стали присоединяться «калики перехожие», т.е. нищие кочевые или бродяги. И в этой среде уже трудно было распознать, кто питается Христа ради, а кто укрывается от наказания. Крепостное право породило новый виток бездомных бродяг, укрывавшихся от помещичьего гнета.

Уже в указе царя Федора Алексеевича 1682 г. говорилось о здоровых нищих, которым запрещалось бродить по улицам не только Москвы, но и «в городах всего Московского государства». Правительство предпринимает уголовно – карательные меры против нищих.

Власть ожидала путем ужесточения наказания за «притворное» нищенство искоренить его вообще. Но обычная русская бытовая практика опрокидывала пожелания правительства. Указ оказался бессильным в борьбе с «гулящими людьми», а общество по-прежнему милостынями поощряло и тем самым укореняло и развивало нищенское зло.

Правление Петра I в этом направлении сделало решительный шаг. Царь впервые усомнился в святости нищих и стал применять против них крутые меры. При нем было издано 19 именных и сенатских указов, напрямую или косвенно касающихся искоренения нищенства.

Нищие на короткое время затаивались, а некоторые, видимо были пойманы и наказаны, но сам порок не искоренялся, и опять приходилось повторять старые и издавать новые, еще более строгие законы.

На местах надзор за запретом просить милостыню осуществлялся земскими комиссарами, выбираемыми из дворянской среды. Высший же надзор в провинциях возлагался на обер – комендантов и комендантов (по инструкции 1719 г. на воевод), в Петербурге на генерал – полицмейстера, а в Москве с 1722 г. на обер – полицмейстера.

Несмотря на проводимые правительством репрессивно - полицейские меры в отношении нищих и «прочих пришлых бродящих людей», положение не менялось. Правительство вынуждено было сделать некоторые

дополнения к петровским распоряжениям. Указ «О прекращении нищенства» от 28 августа 1736 года подтвердил неэффективность ранее применяемых мер.

При преемниках Петра I и до воцарения Елизаветы Петровны репрессивные меры по искоренению нищенства подтверждались многочисленными указами. С 1729 и по 1762 годы таковых появилось девятнадцать.

Ситуация с профессиональным нищенством не стабилизировалась и Екатерине II пришлось продолжать прежние репрессивные меры против носителей этого общественного порока, издав по этому поводу тринадцать указов. Однако, просвещенный ум императрицы был склонен решать данную проблему более гуманными мерами, не прибегая к безразборчивому и бесполезному «нещадному битью» нищих.

Какое зло для правительства представляло нищенство показывает то, что в XVIII веке им было издано 49 указов и распоряжений по данной проблеме.

В главе II. «Государственно – правовая природа социального призрения в XVIII столетии» автор анализирует законодательные и практические меры правительства и церкви по благотворительному призрению неимущих людей разных категорий и покинутых детей.

Первый параграф *«Правовое регулирование благотворительной деятельности при Петре I»* раскрывает нормотворческую и практическую деятельность преобразователя России в благотворительной деятельности.

Наряду с искоренением профессионального нищенства Петр I не игнорировал и мер призрения. Доказательством могут служить ряд указов, и первый из них вышел 8 июня 1701 г., по которому в Москве при приходских церквях должны были открыться 60 богаделен для больных, нищих и престарелых людей.

Богадельнями ведали: Монастырский приказ; затем Синод; с 1729 г. «Коллегия экономии Синодального правления»; в 1738 г. - Сенат, а с 1744 г.

– Канцелярия Синодального экономического правления. При Екатерине II богадельни перешли в подчинение Камер и Штатс-конторы, Коллегии экономии. Наконец, Духовная Комиссия взяла в свои руки общее разрешение данного вопроса.

Указом от 15 сентября 1701 года повелевалось переписать все московские богадельни, а «людей пересмотреть и разобрать». Приказывалось построить новые богадельни, и с этой целью создается особый Богадельный приказ. Практический результат выглядел так: к ноябрю 1721 г. в Москве числилось 31 мужских и 62 женских богаделен с 4 411 призреваемыми.

На содержание нищих правительство выдавало жалование из расчета по две деньги на день престарелым и одну деньгу более здоровым. В 1717 году нищих первого рода насчитывалось 2 900, а второго рода – 502 человека.

Петр I особое внимание обращал и на улучшение способов благотворительности нищих из церковных доходов, подтвердив, что главное назначение церкви состоит в обеспечении призрения неимущих.

В истории благотворительности Духовный Регламент 1721 г. стал важным документом, указав новое направление в церковной благотворительности. Целям призрения должны были служить и 478 монастырей, при которых заводятся приюты.

Ссылаясь на практику иностранных держав, в которых в больших и малых городах были госпитали, содержащиеся за счет общих земских и частных средств, царь 31 января 1712 г. повелевал по всем губерниям учинить госпитали для увечных людей.

При Петре Великом продолжала существовать и частная благотворительность, выраженная в двух формах: в пожертвованиях и в устройстве благотворительных заведений. Вопросы призрения были изъяты из ведения духовенства и перешли в ведомство правительства, и тем самым, оно утратило первоначальный характер частной благотворительности и сделалось предметом общегосударственного попечения.

По вопросам благотворительности и призрения при Петре I было издано 22 указа, т.е. на три больше, чем по преследованию нищих.

Во **втором параграфе** *«Законодательные и практические проблемы призрения нищих в послепетровский период»* исследуются правовые и практические вопросы призрения нищих.

При преемниках Петра I его система призрения несколько укрепляется, а некоторые ее черты получили даже некоторое развитие. Петровские начала особенно проявились в сенатском указе от 19 мая 1733 года, который в концентрированном виде подтвердил указы преобразователя России, касающиеся нищенства и их призрения.

Власти издавали распоряжения о возобновлении пришедших в упадок благотворительных заведений, и старались обустроить новые. На упадок прежних благотворительных заведений при церквях указывает Манифест от 17 марта 1730 г.

Выделяемых правительством сумм на содержание призреваемых и богаделен катастрофически не хватало. Что же касается сборов от «венечных памятей», то они в некоторых епархиях, наоборот, брались лишне. К тому же, обнаружилась и другая извечно российская напасть: деньги, вырученные от продажи церковных свеч и предназначенные на содержание госпиталей и школ, утаивались.

Видимо, на ситуацию с благотворительным призрением сказались и методы администрирования, особо проявившиеся в данном деле в послепетровскую эпоху.

Главное заведование общегосударственным призрением сосредотачивалось в Сенате, которому приказывалось сообщать о числе лиц, долженствующих содержаться в монастырях, а также наблюдать за равномерным числом неимущих в разных богадельнях, чтобы под предлогом немощности, не содержались в благотворительных заведениях лица, в состоянии обеспечить себя пропитанием или должны быть отдаваемы на попечение помещиков и крестьянских общин. Подтверждалась обязанность

помещиков и крестьянских общин содержать принадлежащих им неимущих людей и не допускать их до нищенства.

Все эти распоряжения (а их было принято около 60) свидетельствуют о постоянных усилиях преемников Петра I оставаться верными его установлениям системы общественного призрения. Принимаются некоторые новые меры, которые затем обобщаются и получают более правильную организацию в правление Екатерины II. Но вместе с тем обнаруживались негативные явления, при которых эта система не могла вполне развиваться. Для этого необходимо было разделение призрения отставных военных чинов от неимущих гражданского ведомства, правильное учреждение городских и сельских общин, и наличие постоянных самостоятельных источников дохода для поддержания благотворительных заведений.

Параграф третий *«Правовое разрешение благотворительности во время правления Екатерины II»* повествует о методах благотворительной деятельности во второй половине XVIII столетия.

Царствование Екатерины II стало заметным шагом в истории отечественной благотворительности и призрения. В этих своих начинаниях она проводила мысль, которая стала практически осуществляться к началу XX столетия: о двойственной задаче благотворительности - призрение истинно неимущих, и оказание помощи неимущим посредством труда.

Императрица осознавала, что причиной обнищания народа является дороговизна товаров. Потому и на эту проблему она обратила внимание, предложив уменьшение дороговизны «жизненных припасов», которая по ее мнению, «есть первый и опаснейший неприятель благосостояния общества»⁶.

Екатерина II не отвергла и традиционные благотворительные меры – богадельни, учредив 29 ноября 1762 г. «Комиссию о церковных имениях».

После 1765 г. число нищенствующих в богадельнях неуклонно падало: если в 1766 г. в них насчитывалось 1232 человека, то к 1773 г. – 616 человек. Такое прогрессивное падение за семь лет в два раза можно объяснить тем,

⁶ ПСЗ I. – Т.16.- № 11661

что по введенным в 1764 году штатам, в Петербургских и Московских богадельнях оставались лишь увечные и престарелые, которым позволили доживать свой век, а на их место никого не принимали.

В 1766 году епархиальные богадельни существовали в 27 городах с общим количеством призреваемых 1285 человек. К этому числу в 1772 году прибавилось еще в десяти городах с общим количеством нищих 358 человек. В 24 городах богаделен вовсе не было.

Наибольшим толчком к развитию закрытых благотворительных учреждений стало учреждение специальных органов призрения в виде Приказов общественного призрения, появившихся в результате указа об Учреждении губерний 1775 года, и начавшие свою деятельность с 1781 года. Императрица мыслила соединить в Приказе воедино бюрократическое начало и общественное. На практике же эти начала не могли не войти в противоречие между собою: во внутренних губерниях победила земская идея; в окраинных губерниях – бюрократические начала.

Приказу поручалось попечение об установлении на прочном основании следующие дела: «установление и надзирание сиротских домов для призрения и воспитания сирот мужского и женского пола, оставшихся после родителей без пропитания»; установление и надзор за мужскими и женскими богадельнями для убогих, увечных и престарелых, которые не имели пропитания; заведение «особого дома для неизлечимых больных, кои пропитания не имеют; установление дома для сумасшедших и работные дома (ст. 380)⁷.

Материальная помощь Приказам оказывалась из городских доходов. Приказам также предоставлялось право принимать: суммы, уступаемые «за ходатайство по векселям и прочим претензиям»; подаяния от кружки; комиссионные от продажи игральных карт; пени и штрафы; вырученные суммы от приказных аптек; доходы от фабрик, заводов и других,

⁷ Российское законодательство X – XX веков. – Т.5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. Юридическая литература. М.: 1987. – С. 259-269

учрежденных Приказами хозяйственных заведений; от работного и смиренного дома.

Приказы вводились в действие постепенно, и к концу правления Екатерины II из пятидесяти губерний, в сорока они были открыты.

При Павле I Приказы подчиняются городским правлениям, был нанесен существенный удар по их самостоятельности.

Судя по незначительному числу богаделен в XVIII веке, в особенности провинциальных, церковно – государственным призрением могло воспользоваться лишь небольшое число людей, да то лишь с «привилегированным» положением (чиновники, солдаты, духовенство и их жены, вдовы и сироты).

Параграф четвертый *«Защита незаконнорожденных и нищенствующих детей по российскому законодательству XVII - XVIII веков»* повествует о призрении самых незащищенных слоев населения – «зазорных» детей.

Вопрос с призрением детей имеет глубокие исторические корни. Уже в XI в. забота о больных детях возлагалась на монастыри. В конце XVII в. возникает мысль об особом призрении детей в плане подготовки их к трудовой деятельности. В разрешение постановления Собора 1681 г. царь Федор Алексеевич на следующий год издал указ, в котором он по примеру стран Европы, предполагал завести особые дома для обучения призреваемых грамоте и ремеслу. Однако, указ в жизнь так и не вступил.

Практически данная проблема началась разрешаться только в начале XVIII столетия, когда новгородский митрополит Иова в 1706 г. на архиерейские доходы основывает в одном из монастырей дом для призрения сирот и незаконнорожденных. Он стал первым в России приютом для «зазорных» детей.

Проблема с незаконнорожденными детьми привлекла внимание и Петра I. Первый его законодательный акт по данному вопросу относится к

16 января 1712 г., когда приказывалось принимать «зазорных» младенцев, чтобы матери не убивали их.

Затем двумя указами от 4 ноября 1714 и 4 ноября 1715 г. монарх довольно подробно расписал начала устройства дома для подкидышей. Выросших в госпиталях мальчиков отдавали в учение мастерству, а девочек в услужение. А указом 31 января 1724 г. повелевалось определить несколько монастырей для принятия в них сирот обоего пола, и намечалась программа призрения малолетних детей.

Петровская система призрения малолетних детей строилась на стремлении к достижению определенных практических целей: прекратить детоубийство и облегчить особенно тяжелую жизнь незаконнорожденных детей; заведение домов призрения и тайный прием облегчали отдачу детей и устраняли главное побуждение детоубийства – стыд и страх матерей; монарх настаивал на обучении их мастерству, как на необходимом средстве для дальнейшего их более или менее сносного существования.

При преемниках Петра I приюты для незаконнорожденных детей пришли в упадок: дети гибли от рук матерей – их находили мертвыми в лесах, реках, огородах и т.д.

Необходимо признать, что многие из таких благотворительных начинаний не получили в то время широкого и правильного развития. И одна из причин крылась в том, что общество того века еще не было готово воспринимать государственно-правовую деятельность в вопросах призрения.

В параграфе пятом *«Воспитательный дом как мера призрения покинутых детей»* речь идет об особых мерах призрения незаконнорожденных детей.

При Екатерине II вопрос о защите незаконнорожденных и нищенствующих детей получил новое развитие. Вопрос о бедных и брошенных детях, гибнущих тысячами, был императрице как нельзя близок. Составление проекта об устройстве в Москве Воспитательного дома для

призрения незаконнорожденных детей было поручено генерал – поручику И.И. Бецкому.

Главнейшей особенностью системы призрения брошенных детей стало то, что всю заботу о них брало на себя государство, и участие общества в этом деле не считалось обязательным. Следующая особенность заключалась в установлении централизации в государственном призрении детей.

Воспитательный дом предназначался не только для незаконнорожденных, но и законнорожденных детей, родители которых не имели средств к их воспитанию. Подготовленные воспитанники должны были сделаться полезными гражданами, стать «третьим чином», т.е. сословием.

Источником существования Воспитательного дома предполагалось стать не государственное вспомоществование, а добровольные подаяния благотворителей, доходы от сохраненной и ссудной казны, налог с ввозимых в страну игральных карт, конфискованные имения, налог с театральных представлений и т.п.

Воспитательный дом находился под особым высочайшим покровительством Екатерины II, был автономен в своих действиях и не подчинялся никакому государственному ведомству.

Открытие Московского воспитательного дома последовало 21 апреля 1764 года, а 15 марта 1770 года его отделение в Санкт - Петербурге.

Привлекая к себе брошенных младенцев со всей России, Воспитательный дом оказался в довольно сложном положении, не в состоянии предоставить им хорошее содержание и уход, и как следствие, большая смертность. В 1764 году из 523 младенцев умерло 424, т.е. 81,07%; в 1765 г. из 793 умерло 597 или 72, 76%; в 1766 г. из 742 детей не стало 494 или 76, 52%; в 1767 г. из 1089 принятых на воспитание, скончалось 1073 ребенка или 98, 53%; в 1768 г. из 1114 умерло 687, т.е. 61, 67%. Выход был найден в передачи детей в деревни на воспитание в благонадежные крестьянские семьи.

Воспитательные дома не достигли планируемых целей. К примеру, такая утопичная задача как образование из питомцев «третьего чина» была невыполнима в условиях того времени, т.к. этому классу, основывающему свое благосостояние на личном труде, не было место в крепостнической стране.

Параграф шестой *«Законодательные и практические меры по обеспечению призрения воинских чинов»* посвящен исследованию законодательной практики по призрению увечных воинов.

Уже в конце XVII столетия мы встречаем сведения о призрении воинских чинов. Примером тому служит указ 1682 г., предписавший призирать увечных и старых людей, и в особенности получивших увечье на государственной службе.

Предметом особого внимания при Петре I стали инвалиды – военные. Он велел освидетельствовать таких служащих и составить их списки. Петр I предписывал престарелых, раненых и увечных офицеров и солдат, негодных к службе, отсылать в московские богадельни, производить им жалованье из монастырской казны.

Для отставных воинов стали учреждаться госпитали, которые строились и содержались за счет «из неокладных прибыльных доходов» губерний. Анна Иоанновна в Генеральном регламенте о госпиталях от 24 декабря 1735 г. заложила идею об инвалидных домах, которая была осуществлена и развита в последующие царствования.

Забота об отставных военнослужащих, в особенности нижних чинов, начиная с Петра I, становится важной заботой правительства. Однако, при ближайших последователях Великого преобразователя это дело общественного призрения по причине отсутствия необходимых для этого средств, не получило надлежащего разрешения. Осуществить предначертанные мероприятия по этому предмету предстояло Екатерине II.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, вытекающие из содержания работы, указывается общее и особенное в

благотворительной деятельности и призрения государством и церковью неимущего населения.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Статьи в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикаций результатов диссертационных исследований:

1. Чижкин Д.В. Российское законодательство XVIII века о защите незаконнорожденных и нищенствующих детях. // «Черные дыры» в Российском законодательстве. № 1 – 2007. – С. 459- 461

Иные публикации:

2. Чижкин Д.В. История российского дореволюционного законодательства о частной благотворительности // Актуальные проблемы юридической науки. – Сборник научных трудов. Выпуск второй. – Н.Новгород. – 2005. – С. 125 – 128
3. Чижкин Д.В. Государственно – правовая природа социального призрения в петровской России. // Актуальные проблемы юридической науки. – Сборник научных трудов. Выпуск третий. – Н.Новгород. – 2005. – С. 110 – 115
4. Чижкин Д.В. Развитие правового регулирования благотворительной деятельности в России. // Проблемы юридической науки в исследованиях сотрудников прокуратуры Нижегородской области. – Выпуск 5. – Н.Новгород. – 2005. – С. 49-52
5. Чижкин Д.В. Законодательные и практические меры по обеспечению призрения отставных воинских чинов при Петре Великом.// Актуальные проблемы юридической науки. – Сборник научных трудов. Выпуск четвертый. – Н.Новгород. – 2006. С 160 – 163
6. Чижкин Д.В. Начало правового регулирования благотворительной деятельности в России XVI – XVII веков. // Проблемы обновления

России. Материалы IV Межрегиональной научной конференции 27 апреля 2006 года. – Н.Новгород – Москва. – 2006. – С. 350-354

Общий объем опубликованных работ по теме исследования – 2, 1 п.л.