

Вопросы науки, искусства, литературы и жизни.

№. 10.

---

*В. Ф. ДЕРЮЖИНСКИЙ.*

---

# ЗАМѢТКИ

О Б Ъ

ОБЩЕСТВЕННОМЪ ПРИЗРѢНІИ.



МОСКВА—1897.

—  
Издание книжного магазина ГРОСМАНЪ и КНЕБЕЛЬ.  
(И. Кнебель).

Дозволено цензурою. Москва, 1-го декабря 1896 г.

---

Высочайше утвержд. Т—ство „Печатня С. П. Яковлева“, Петрова,  
Салтыковский пер., д. Товарищества, № 9.

Въ числѣ вопросовъ, поставленныхъ въ последнее время на очередь, одно изъ видныхъ мѣстъ должно быть удѣлено вопросу о пересмотрѣ нашего законодательства объ общественномъ призрѣніи. Задача этого пересмотра возложена на особую комиссію, учрежденную по Высочайшему повелѣнію въ концѣ 1892 г. подъ предсѣдательствомъ члена Государственнаго Совѣта К. К. Грота. Какъ видно изъ официальнаго извѣщенія объ образованіи этой комиссіи, на нее возложено *„составленіе проекта законодательныхъ мѣръ, обнимающихъ дѣло призрѣнія во всѣхъ его частностяхъ, для внесенія затѣмъ выработанныхъ ею предположеній въ государственный совѣтъ въ установленномъ порядкѣ“*. Такая формулировка задачи комиссіи свидѣтельствуетъ о весьма широкихъ полномочіяхъ, ей предоставленныхъ. Благодаря этому, есть полное основаніе ожидать, что работы ея не ограничатся какими-либо частичными измѣненіями и дополненіями дѣйствующаго законодательства, а выразятся въ подготовкѣ новаго общаго кодекса ~~мѣръ~~ общественного призрѣнія.

Потребность въ созданіи такого кодекса ощущается ~~уже~~ давно и вызывается крайнею неудовлетворительностью существую-

щаго законодательства по этому предмету: въ нашихъ законахъ объ общественномъ призрѣніи нѣтъ опредѣленныхъ указаній даже относительно такихъ существенныхъ предметовъ, какъ вопросъ о правѣ на призрѣніе, средствахъ на расходы по призрѣнію и даже относительно тѣхъ органовъ, на которые была бы возложена прямая забота о немъ.

При такихъ условіяхъ разработка вопроса о мѣрахъ, „обнимающихъ дѣло призрѣнія во всѣхъ его частностяхъ“, пріобрѣтаетъ особенный интересъ и заслуживаетъ полного вниманія со стороны общества. Въ виду этого мы намѣрены предложить читателямъ рядъ замѣтокъ объ общественномъ призрѣніи съ цѣлью освѣтить хотя нѣкоторыя, наиболѣе существенныя, стороны этого интереснаго вопроса. Прежде всего мы укажемъ на положеніе его въ важнѣйшихъ иностранныхъ государствахъ, въ связи съ главными моментами его историческаго развитія; остановимся на нѣкоторыхъ наиболѣе любопытныхъ системахъ и мѣрахъ призрѣнія въ Западной Европѣ, могущихъ послужить поучительнымъ образцомъ и для насъ; наконецъ, слѣлаемъ краткій обзоръ прошлыхъ судебъ общественнаго призрѣнія въ Россіи и тѣхъ мѣропріятій послѣдняго времени, которыя имѣютъ значеніе для дальнѣйшаго развитія этого дѣла въ нашемъ отечествѣ.

## I.

### **Общій очеркъ вопроса о призрѣніи бѣдныхъ.**

Вопросъ о раціональномъ устройствѣ призрѣнія бѣдныхъ принадлежитъ къ числу труднѣйшихъ вопросовъ общественной жизни и управленія. Длинный рядъ законодательныхъ предписаній и литературныхъ памятникъ различныхъ эпохъ и разныхъ народовъ краснорѣчиво свидѣтельствуетъ о тѣхъ усиліяхъ, которыя были направляемы къ отысканію лучшихъ способовъ борьбы съ бѣдностью.

Призрѣніе бѣдныхъ составляетъ собственно лишь часть общаго соціальнаго вопроса. Тогда какъ въ область этого послѣдняго входятъ основные вопросы самой общественной организации, подъ призрѣніемъ бѣдныхъ разумѣютъ обыкновенно систему мѣръ, имѣющихъ своею задачею организовать возможно лучшую помощь бѣднымъ при наличности данныхъ общественныхъ и экономическихъ отношеній. Но и въ этой болѣе простой формѣ вопросъ о мѣрахъ помощи бѣднымъ вызываетъ

до сихъ поръ довольно сильныя разногласія. Что неимущіе заслуживаютъ помощи и что она должна быть оказываема, въ этомъ согласны болѣе или менѣе всѣ. Даже Мальтусъ, который такъ сильно нападалъ на законы о бѣдныхъ въ Англіи и выражалъ убѣжденіе, что, если бы этихъ законовъ не было вовсе, то „средній уровень народнаго благосостоянія въ Англіи былъ бы значительно выше“, — даже онъ находилъ, все-таки, что, при извѣстныхъ обстоятельствахъ, „гуманность и истинная политика повелительно требуютъ, чтобы бѣдные получили всю ту помощь, какую природа вещей позволяетъ имъ дать“. Вообще же это право бѣдняка на помощь признается болѣе категорически. Вотъ, напр., какъ просто и ясно выражается по этому предмету Д. С. Милль: „Независимо отъ всякихъ метафизическихъ взглядовъ на сущность нравственности или общественнаго союза, каждый согласится, что люди должны помогать другъ-другу, что обязанность эта тѣмъ сильнѣе, чѣмъ настоятельнѣе нужда; а никому помощь не нужна такъ настоятельно, какъ умирающему съ голода. Поэтому право на пособіе, проистекающее изъ крайней бѣдности, есть одно изъ сильнѣйшихъ правъ, какія только могутъ существовать, и вотъ почему для людей, столь сильно нуждающихся въ помощи, долженъ быть устроенъ самый

вѣрный способъ полученія ея, какой только можетъ быть созданъ общественными мѣрами“.

Но если право бѣдняка на помощь не вызываетъ особыхъ разногласій, то далеко нельзя сказать того же относительно способовъ оказанія этой помощи. Главный предметъ споровъ и пререканій въ этомъ отношеніи составляетъ роль государства въ области призрѣнія бѣдныхъ, — вопросъ о томъ, должно ли государство вмѣшиваться въ это дѣло и регулировать его, или же оно должно быть всецѣло предоставлено заботамъ частной инициативы, частной благотворительности? Противники вмѣшательства государства отрицаютъ за нимъ способность, а слѣдовательно и право, брать на себя регулированіе этихъ мѣръ. По ихъ убѣжденію, государственная система обязательнаго призрѣнія, развивая въ людяхъ увѣренность въ полученіи помощи, вмѣстѣ съ тѣмъ парализуетъ энергію труда и стремленіе къ самостоятельности, развиваетъ непредусмотрительность. Въ виду этого они признаютъ систему обязательнаго призрѣнія пагубною и находятъ, что заботы о бѣдныхъ должны быть предоставлены исключительно свободной дѣятельности частныхъ лицъ и церкви.

Однако этимъ соображеніямъ основательно противопоставляютъ указаніе на то, что недостатки системы обязательнаго призрѣнія

большею частью не присущи ей, какъ таковой, и говорятъ не противъ самаго принципа, а лишь противъ извѣстныхъ способовъ его примѣненія. Они могутъ быть устранены лучшей организаціей дѣла, при которой разумно и во-время оказанное пособіе можетъ не усыпить, а, наоборотъ, возбудить энергію, укрѣпить ее, а не разслабить. Безднадежность часто бываетъ гибельнѣе для человѣка, чѣмъ расчетъ на вѣрную помощь въ трудную минуту. Къ тому же указаніе на частную и церковную благотворительность, какъ на единственно раціональную систему вспоможенія бѣднымъ, находится въ явномъ противорѣчій съ убѣдительными данными прошлой исторіи призрѣнія, которая свидѣтельствуетъ именно о недостаточности и неудовлетворительности исключительнаго господства системы частной благотворительности.

Въ теченіе многихъ вѣковъ и повсесмѣстно дѣло призрѣнія бѣдныхъ всецѣло находилось въ рукахъ частной инициативы и, главнымъ образомъ, церкви, духовенства, на помощь которому охотно приходило общество. Безъ малѣйшаго желанія умалить заслуги церкви въ этомъ дѣлѣ, нельзя—въ виду несомнѣнныхъ данныхъ исторіи—не признать того факта, что она оказалась беспильною въ борьбѣ съ нищетою. Мало того, средневѣковая церковная система призрѣнія, покоясь исклю-

чительно на религіозно-нравственныхъ началахъ и не принимая въ соображеніе общественнаго значенія многихъ условій, нерѣдко доводила до крайности практику безусловнаго милосердія и сама расплочала нищенство путемъ поощренія разныхъ формъ праздности и тунеядства. Опираясь болѣе на букву, чѣмъ на внутренній смыслъ евангельскихъ предписаній о милосердіи, духовенство, а подъ его вліяніемъ и свѣтское общество того времени, были убѣждены, что существованіе бѣдности и нищеты на землѣ прямо даже входитъ въ планы Провидѣнія для того, чтобы доставить людямъ возможность смягчать гнѣвъ Божій добровольнымъ подаеніемъ. Нищенство въ теченіе долгаго времени считалось какъ бы соціальною необходимостью, и видъ бродящихъ по улицамъ и дорогамъ калѣкъ, слѣпыхъ, просящихъ подаеніе, ни въ комъ не вызывалъ смущенія. При желаніи они легко находили себѣ пріютъ въ массахъ монастырей, госпиталей и богадѣленъ, созданныхъ въ эпоху наибольшаго религіознаго одушевленія. Эта терпимость, въ связи съ легкостью пройти всюду въ костюмѣ нищаго, останавливаясь для почлега въ богадѣльняхъ и монастыряхъ, въ концѣ-концовъ, породила массу злоупотребленій. Мало-по-малу, начало создаваться профессиональное нищенство, явился какъ бы особый классъ людей, предававшихся празд-

ности и дѣлавшихъ нищенство регулярнымъ занятіемъ, подѣ прикрытіемъ всевозможныхъ хитростей и уловокъ. Одни притворялись калѣками, употребляя различныя снадобья, вызывавшія у нихъ признаки мнимыхъ болѣзней; другіе скитались въ качествѣ несчастныхъ паломниковъ, шедшихъ къ какому-нибудь святому для исцѣленія какой-либо неизлѣчимой болѣзни; третьи подѣ мантией пилигрима скрывали свою лѣнь и бродили цѣлыми бандами, нагло требуя себѣ подаянія. Такимъ образомъ, частная благотворительность въ этой формѣ безразборчиваго милосердія сама являлась факторомъ развитія нищенства и бродяжничества. Въ этомъ признаются даже такіе изслѣдователи, которыхъ никакъ нельзя заподозрить въ пристрастномъ отношеніи къ роли церкви. Такъ, напр., англійскій писатель XVII в. Фуллеръ (Church History, 1656 г.), описавъ гостепріимство и милосердіе средневѣковыхъ аббатствъ, говоритъ: „Нѣкоторые замѣтятъ, что это гостепріимство было ложнымъ милосердіемъ, давая помощь безъ разбора тѣмъ, кто въ ней не нуждается, и тѣмъ, кто ея не заслуживаетъ. Да, эти аббатства дѣйствительно кормили тѣхъ бѣдныхъ, которыхъ они сами же создавали. И мы можемъ замѣтить, что именно тѣ мѣста, гдѣ расположены были большіе монастыри, были наиболѣе переполнены бѣднымъ людомъ, какъ

будто нищенство есть неотъемлемая ихъ принадлежность“.

Крайности указанной системы призрѣнія вызвали противъ нея реакцію, выразителемъ которой явилось государство въ лицѣ правительствъ, а также и свѣтское общество въ лицѣ городскихъ общинъ. Они, мало-по-малу, сосредоточиваютъ въ своихъ рукахъ дѣло призрѣнія неимущихъ, которое становится по немногу однимъ изъ необходимыхъ предметовъ управленія. Но, прежде чѣмъ правительства и городскія корпораціи выступаютъ съ положительными мѣрами призрѣнія, проходитъ значительный періодъ времени, характеризующійся преобладаніемъ и даже исключительнымъ господствомъ мѣръ отрицательныхъ. Это—эпоха борьбы съ нищенствомъ приемами полицейско-репрессивными,—эпоха, которую западно-европейскія государства пережили въ XIV—XVI вѣкахъ. Если мы обратимся, на примѣръ, къ Франціи и Англіи того времени, то увидимъ большую аналогію въ приемахъ этой борьбы въ той и другой странѣ. Во Франціи наиболѣе раннимъ распоряженіемъ правительственной власти противъ нищихъ считаются мѣры, изложенныя въ ордоннансѣ 1350 года. Нищимъ и бродягамъ, шатающимся по Парижу, этотъ ордоннансъ предписываетъ въ теченіе трехъ дней найти себѣ какое-нибудь занятіе, или же оста-

вить городъ и его окрестности; тѣмъ, которые, по прошествіи этого срока, снова будутъ найдены безъ дѣла и просящими милостыню, угрожаетъ четырехдневное заключеніе въ тюрьмѣ; въ случаѣ вторичнаго несповиновенія предписаніямъ виновные выставляются къ позорному столбу; уличеннымъ въ третій разъ выжигаютъ на лбу клеймо раскаленнымъ желѣзомъ и затѣмъ подвергаютъ ихъ изгнанію. Около того же времени начинаются и въ Англіи мѣры борьбы съ нищенствомъ путемъ жестокаго преслѣдованія нищихъ тюремнымъ заключеніемъ, суровыми наказаніями, изгнаніемъ .. Мало-по-малу, въ обѣихъ странахъ составилось обширное законодательство по преслѣдованію нищенства, но опытъ все болѣе убѣждалъ въ непригодности однихъ репрессивныхъ мѣръ и въ необходимости выступить съ мѣрами положительнаго характера.

Начало новой политики въ дѣлѣ призрѣнія слѣдуетъ отнести къ половинѣ XVI вѣка. Наиболѣе рѣшительно она сказалась въ Англіи, гдѣ уже къ началу XVII вѣка заложены были прочныя основы государственной системы призрѣнія бѣдныхъ. Первымъ шагомъ на этомъ пути было стремленіе регулировать нищенство съ установленіемъ строгаго различія между дѣйствительно нуждающимися въ помощи и ея не заслуживающими. Такъ, ста-

тутъ Генриха VIII, 1531 г., возобновляя суровыя мѣры преслѣдованія бродягъ и нищихъ, способныхъ къ труду, съ другой стороны, даетъ шерифамъ и мировымъ судьямъ предписаніе—старательно розыскивать всѣхъ престарѣлыхъ и больныхъ бѣдныхъ, живущихъ милостынею, и выдавать имъ позволеніе просить милостыню въ опредѣленныхъ мѣстахъ, на основаніи особаго удостовѣренія. Далѣе статутъ 1536 г. уже прямо возлагаетъ на приходы отвѣтственность за содержаніе ихъ бѣдныхъ и предписываетъ имъ наблюдать, чтобы неспособные къ труду получали изъ добровольныхъ подаяній достаточное вспоможеніе и не были вынуждены жить бродяжничествомъ и прошеніемъ милостыни; съ другой стороны, приходъ обязанъ наблюдать, чтобы способные къ труду получали работу настолько достаточную, чтобы они могли жить своимъ трудомъ. Приходъ, не исполняющій этихъ предписаній, подвергается денежному штрафу. Этотъ же статутъ дѣлаетъ попытку упорядочить поступленіе „добровольныхъ подаяній“. Мѣстныя власти, а также церковные старосты, должны ходить съ кружками каждое воскресенье и каждый праздникъ и собирать подаянія отъ жителей; священники же должны уговаривать прихожанъ быть щедрыми въ своихъ приношеніяхъ. Этотъ же статутъ воспрещаетъ также подаяніе ми-

лостыни нищимъ подѣ угрозою штрафа въ размѣрѣ въ 10 разъ болѣе противъ по- даннаго.

Указанныя постановленія акта 1536 г. заключаютъ въ себѣ зародыши основныхъ элементовъ будущей системы призрѣнія, окончательно сложившейся подѣ дѣйствіемъ знаменитаго акта Елизаветы, 1601 года. Въ промежуткѣ между этими двумя датами изданъ былъ рядъ новыхъ актовъ, обеспечившихъ послѣдовательное развитіе указанныхъ зародышей. Не вдаваясь въ детали, отмѣчу, однако, весьма любопытный процессъ постепеннаго превращенія „добровольныхъ подаяній“ (актъ 1536 г.) въ налогъ въ пользу бѣдныхъ, установленный въ 1601 году. Заботясь объ усиленіи приходскаго фонда, законодательство (въ 1551 г.) повелѣваетъ назначить въ каждомъ приходѣ двухъ или болѣе сборщиковъ подаяній. На ихъ обязанность, кромѣ веденія записей приношеній и списковъ бѣдныхъ, возлагается — „учтиво побуждать и увѣщевать прихожанъ дѣлать взносы, смотря по ихъ средствамъ“; въ случаѣ же, если эти увѣщанія останутся безъ дѣйствія, сборщики подаяній должны обратиться къ мѣстному епископу, чтобы онъ оказалъ вліяніе на упрямцевъ, отказывающихся вносить свою лепту. Черезъ нѣсколько лѣтъ новая законодательная мѣра (1563 г.) предписываетъ, въ случаѣ безуспѣш-

ности увѣщаній епископа, приглашать лицъ, „упорно отказывающихся дѣлать взносы“, къ мировымъ судьямъ, которые, опять-таки послѣ „учтиваго убѣжденія“, опредѣляютъ, по своему усмотрѣнію, сумму, которую эти лица обязаны вносить въ приходскій фондъ. Черезъ нѣсколько лѣтъ является новый законъ (1572 г.), который устраняетъ вмѣшательство епископа и даетъ мировымъ судьямъ непосредственно право назначать размѣръ еженедѣльныхъ взносовъ для лицъ, отказывающихся дѣлать „добровольныя приношенія“. Послѣ этого оставалось сдѣлать еще новый шагъ на томъ же пути, и взамѣнъ „добровольныхъ подаяній“ и принудительныхъ взносовъ появляется общеобязательный налогъ въ пользу бѣдныхъ, впервые установленный актомъ 1601 года.—Такую же послѣдовательность можно было бы прослѣдить и по другимъ элементамъ будущей системы призрѣнія—относительно органовъ призрѣнія, запасовъ, необходимыхъ для работъ и пр.

Актъ 1601 г. достаточно общеизвѣстенъ, и по отношенію къ нему мы ограничимся замѣчаніемъ, что онъ окончательно создалъ въ Англіи систему организованнаго государственнаго призрѣнія, установивъ главныя ея основы: органы призрѣнія; средства, въ видѣ налога, идущаго на покрытіе расходовъ по призрѣнію; самые способы или мѣры призрѣ-