

СООБЩЕНИЯ

УДК 94(47) «1914/19»

DOI 10.26456/vthistory/2023.1.148–157

СТАНОВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: МЕЖДУ ПАТЕРНА- ЛИЗМОМ И СУБСИДИАРНОСТЬЮ

С.В. Букалова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Орел, Россия

Статья раскрывает эволюцию общественного призрения в Российской империи в годы Первой мировой войны через призму патерналистских и этатистских тенденций. В предреволюционный период исторически характерная для России модель благотворительности в отношении помощи жертвам войны сменилась появлением централизованной государственно-общественной системы во главе с Верховным Советом по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов. Формально негосударственная, эта система была связана с государством через членов императорской фамилии, должностных лиц местной администрации и самоуправления, казённое финансирование. Предоставление помощи облекалось в формы патерналистского попечения монаршей семьёй о подданных. Сделан вывод о том, что советская патерналистская социальная политика имеет свои истоки в периоде Первой мировой войны.

Ключевые слова: *Российская империя, Первая мировая война, благотворительность, социальная политика, патернализм, солдатские семьи, военные инвалиды.*

В годы Первой мировой войны в Российской империи существенно меняется роль государства в социальной сфере. Впервые вступают в действие механизмы государственной социальной поддержки жертв войны, закреплённые законом «О призрении нижних воинских чинов и их семейств» от 25 июня 1912 г., введённым казённый паёк для семьи мобилизованного и пенсии для вдов, сирот и военных инвалидов. Складываются организационные механизмы, необходимые для распределения бюджетных средств и оказания дополнительной поддержки. Это даёт основание утверждать, что именно на период Первой мировой войны приходится генезис государственной социальной политики, приведший после падения самодержавия к образованию Министерства государственного призрения в мае 1917 г. и увенчавшийся созданием советской этатистской системы социальных гарантий.

Как замечает В.М. Рынков применительно к экономическим аспектам советской внутренней политики, в советском варианте управления нашли логическое завершение многие тенденции, вызревающие в России со времён начала Первой мировой войны¹. Этот же алгоритм применим и к осмыслению эволюции управления в социальной сфере. Социальная политика советского государства оценивается как однозначно патерналистская. Отмечается также патерналистский характер государства в целом. Имеет смысл проследить черты патерналистской социальной политики в досоветском периоде её развития.

Патернализм в широком смысле рассматривается как социальная практика, построенная по иерархической модели взаимодействия субъектов (в нашем случае – государства и населения) как агента и подчинённых, в которой агент ограничивает автономию подчинённых во имя заботы об их благе в обмен на лояльность. В.Д. Роик определяет патернализм как принятие государством-«патроном» ответственности за экономическое положение с одновременным использованием им любых административных средств, которые представляются ему наиболее целесообразными². Формы, принимаемые патернализмом, обуславливаются субъектами патерналистских отношений и сферой их взаимодействия. Е.С. Нестеренко и Л.Д. Реут предлагают выделять следующие характерные черты политического патернализма³: подчинённое положение индивида и социума по отношению к административной элите; коллективный характер подчинения, при котором его объектом выступает не индивид, а группа (соответственно, возникает необходимость институционализации таких групп); идеологизация патерналистского взаимодействия.

Социальной политике принадлежит едва ли не ведущее место в патерналистской системе отношений. В социополитической сфере субъектами государственного патернализма чаще всего и в первую очередь становятся уязвимые категории населения⁴. Патерналистская политика государства в их отношении может проявляться в системе льгот и субсидий. Патерналистская модель наделяет государство-«агента» авторитетом, что служит дополнительным механизмом обеспечения лояльности подданных. В такой модели нет места для гражданственности и гражданского общества как равноправного партнёра государства, патерналистские отношения не предполагают

¹ Рынков В.М. Между дирижизмом и этатизмом: новации государственно-экономического строительства в Сибири в контексте российского опыта (1914–1920) // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. 2018. № 2 (524). С. 155–173.

² Роик В.Д. Социальная политика времен отказа от патернализма и иждивенчества // Человек и труд. 1997. № 2. С. 109–145.

³ Нестеренко Е.С., Реут Л.Д. Патернализм: необходимость или «политический рудимент»? // Теоретическая экономика. 2021. № 9 (81). С. 104–110.

⁴ Патернализм // Большая Российская энциклопедия: в 30 т. М., 2014. Т. 25. С. 439.

согласования интересов сторон⁵. Тем самым разрушается автономия субъектов – адресатов государственной поддержки: индивиды не могут требовать для себя каких-либо прав и гарантий, они могут лишь получить их по усмотрению государства. В свою очередь, государство испытывает прессинг растущих ожиданий подданных, с удовлетворением которых связана легитимность существующего строя.

По замечанию многих авторов⁶, патернализм исторически выступает характерной чертой российской политической культуры, при этом его функциональность, как правило, недостаточна. И.И. Курилла в качестве одной из особенностей российского государства отмечает интегрированность общественных структур в аппарат государственного управления, преобладание вертикальной иерархии над горизонтальными взаимодействиями. В этом автор видит уязвимость авторитарного государства в кризисные моменты, к которым в том числе отнесена и Первая мировая война⁷. По словам В.П. Булдакова, накануне революции национальное самосознание было выхолощено казённо-православным патернализмом, что ограничивало мобилизационный потенциал патерналистской идеологии⁸. Исчезновение «патрона» – самодержавного государства и монархии – привело к утрате авторитарно-духовного центра и кризису системы социальных отношений. В то же время в послефевральский период патерналистские представления о демократии препятствовали утверждению самих демократических институтов, существовавшие «верноподданические» общественные организации в новых условиях сходили с исторической сцены⁹. Их место занимал бюрократический государственный патернализм. Ведущей тенденцией стало увеличение роли государства и эволюция внутренней политики в направлении расширения бюрократического контроля всех сторон жизни общества.

В России на рубеже XIX и XX в. традиционная частная благотворительность соседствовала с «организованной благотворительностью», представленной учреждениями Ведомства императрицы Марии, общинами сестёр милосердия Красного Креста, всероссийскими благотворительными организациями, подобными Императорскому человеколюбивому обществу. Организованная благотворительность развивалась сверху, как филантропическая инициатива царской семьи, неся в себе патерналистские черты. Пособия от казны составляли около 1/6 доходных бюджетов организованной благотворительности¹⁰. Она получила также нормативно-правовую базу и

⁵ Лубский А.В., Лубский Р.А. Этатизм и патернализм как культурные маркеры цивилизационной идентичности в России // Гуманитарий Юга России. 2013. № 3. С. 100.

⁶ См., например: Ермоленко Т.В. Патернализм в России: культурологический анализ: автореф. дис. ... доктора философских наук. Ростов-н.-Д., 2000.

⁷ Курилла И.И. Общества почти не видно // Новое Прошлое. 2022. № 2. С. 226–231.

⁸ Булдаков В.П., Леонтьева Т.Г. Война, породившая революцию. Россия, 1914–1917 гг. М., 2015. С. 66, 558.

⁹ Булдаков В.П. Самоорганизация или социальная деструкция // Российская революция 1917 года: власть, общество, культура. М., 2017. Т. 2. С. 133.

¹⁰ Ульянова Г.Н. Благотворительность в Российской империи, конец XVIII – начало XX века. М., 2005. С. 259.

государственное регулирование, в том числе контроль. В пореформенную эпоху создание добровольных филантропических объединений постепенно упрощалось, что отражало усложнение общественной жизни и ориентацию власти на сотрудничество с гражданским обществом в решении социальных вопросов. Изменения в законодательстве, датируемые 1897 и 1906 г., значительно упростили создание благотворительных объединений. К 1902 г. в России уже действовало 4762 благотворительных общества¹¹.

Можно сказать, что к этому времени российская благотворительность достигла пика своего развития, в это же время стали очевидными и присущие ей системные недостатки. Благотворительная поддержка была негарантированной и неравномерной, многие прогрессивные инициативы были обречены на затухание из-за недостатка средств. Но самое главное – ресурсы благотворительной помощи далеко отставали от потребности в социальной поддержке со стороны модернизирующегося российского общества, переживавшего рост имущественного расслоения и распад традиционных общинных и сословных механизмов взаимопомощи.

Опыт русско-японской войны показал острую необходимость гарантированной социальной поддержки солдатских семей, что привело к появлению закона 1912 г. Его нормы были впервые введены в действие с объявлением всеобщей мобилизации в июле 1914 года. При этом правительство признавало, что казённый продовольственный паёк удовлетворяет лишь минимальные потребности физиологического выживания, «открывая обширное поле для благотворительности»¹². Для централизации и координации этой патриотической благотворительной активности в годы Первой мировой войны была создана специфическая общественно-государственная система, возглавляемая Верховным Советом по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов. Возглавлявшийся императрицей, Верховный Совет включал в свой состав председателя Совета министров и глав министерств, соприкасавшихся с попечением о солдатских семьях, внутренних дел, путей сообщения, финансов, Главного управления Землеустройства и земледелия, военного ведомства, а также православной церкви, Государственной Думы и Государственного Совета. Были членами Верховного Совета и представители всероссийских благотворительных организаций, Земского Союза и Союза Городов, а также главноуправляющий канцелярией императора и заведующий канцелярией императрицы, члены по приглашению августейшей председательницы Верховного Совета.

На своих заседаниях Верховный Совет обсуждал необходимые законодательные изменения системы государственного призрения солдатских семей, которые затем через Совет Министров представлялись на утверждение императору. Так, право на казённый паёк было распространено на семьи поступивших в войска добровольцами, но семьям отбывающих воинскую

¹¹ Благотворительность в России. СПб, 1907. Т. 1. С. 17.

¹² Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1253. Оп. 1. Д. 94а. Л. 3.

повинность в нём было отказано. Также Верховный Совет был призван к обобщению разнородной региональной правоприменительной практики и к выработке общих подходов к разрешению спорных ситуаций при определении права на получение пайка.

Кроме правотворческих, Верховный Совет выполнял финансовые функции. Согласно своему Положению, он имел право распределять между учреждениями, оказывающими помощь жертвам войны, казённые ассигнования и частные пожертвования. За первые полтора года своей деятельности Верховному Совету удалось получить около 1 млн руб. пожертвований и 1 млн. бюджетных ассигнований¹³. Ещё 15,5 млн руб. составил доход от благотворительной лотереи¹⁴. Если за 1914–1915 годы Верховный Совет распределил между благотворительными организациями около 17 млн, то смета на 1916 г. достигла 30 млн руб.¹⁵. Предполагалось, что адресатами этих средств должны стать центральные органы всероссийских организаций, а для местных благотворительных обществ – Елизаветинский комитет. Однако на практике за поддержкой напрямую обращались и небольшие локальные благотворительные организации.

Спустя год существования Верховного Совета признавалось, что координация благотворительной деятельности не налажена. Это порождало дублирование, неравномерное развитие разных видов призрения и нерациональное распределение имеющихся ресурсов. Только в 1916 г. Верховный Совет выработал «Правила собирания сведений о пособиях, отпускаемых на связанные с войной благотворительные нужды и взаимного осведомления о сих пособиях учреждений, ведающих таковые»¹⁶. Было решено собирать ежемесячные отчёты ведомств об оказанной ими благотворительным организациям помощи, взаимно осведомляя их об ассигнованиях Верховного Совета.

Определённую проблему составляло то обстоятельство, что Верховный Совет, будучи центральным коллегиальным органом, не имел своих территориальных подразделений. В качестве таковых рассматривались губернские отделения Комитета великой княгини Елизаветы Фёдоровны по оказанию благотворительной помощи семьям лиц, призванных на войну. Формально Елизаветинский комитет был крупнейшей всероссийской благотворительной организацией, созданной по инициативе великой княгини. Но

¹³ Отчёт о деятельности Верховного Совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов, и подведомых ему учреждений с 11 августа 1914 г. по 1 января 1916 г. Пг., 1916. С. 25.

¹⁴ Отчет по высочайше разрешенной благотворительной лотерее 1914 года. Пг., 1917. С. 21.

¹⁵ Журнал Верховного Совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов № 12. Заседание 9 июня 1916 года // Известия Верховного совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов. № 13. 1916. С. 34–35.

¹⁶ РГИА. Ф. 1253. Оп. 1 Д. 73 Л. 1.

и его деятельность несла в себе бюрократические черты, знаменующие переход от «организованной благотворительности» к государственной социальной политике. Губернские отделения Елизаветинского комитета, согласно высочайше утверждённому Положению о Комитете, возглавлялись губернаторами. Также в соответствии с Положением в состав губернских отделений по должности были включены председатели губернских земских управ, городские головы, губернские предводители дворянства, уездные воинские начальники. Уездные комиссии в большинстве случаев возглавлялись уездными предводителями дворянства¹⁷.

Елизаветинский комитет видел свои задачи в направлении и координации низовых инициатив, при необходимости – реализации собственных проектов. Широкое распространение получила практика финансирования органов местного самоуправления, выплачивавших дополнительные пособия наиболее нуждавшимся солдаткам или тем, кто оказался обойдённым казённым пайком. Непременным условием предоставления финансирования местным отделениям была их активность в самостоятельном поиске благотворительных средств. Что касается бюджета центрального (московского) комитета великой княгини Елизаветы Фёдоровны, то его доходную часть составляли как благотворительные сборы, так и трансферты Верховного Совета. К концу 1916 г. таким образом Комитетом было получено около 6 млн рублей¹⁸. Обращает внимание, что по мнению Елизаветы Фёдоровны, попечение о нуждающихся родственниках защитников Родины составляло обязанность локального сообщества и должно было реализовываться преимущественно в рамках самопомощи¹⁹. Однако масштаб мировой войны и качество социальных связей на данном этапе общественного развития позволяют оценить такой подход как утопический.

Для организации помощи военным инвалидам в январе 1915 г. в составе Верховного Совета была образована Особая Комиссия. Её местными органами также были названы отделения Елизаветинского комитета. Однако практика показала, что основное внимание Елизаветинский комитет по-прежнему уделяет солдатским семьям. Для правильной постановки дела призрения увечных воинов как государственной задачи высочайшим повелением от 5 августа 1916 г. в местных отделениях Елизаветинского комитета были введены должности неперенных членов с состоящей при них канцелярией²⁰. Должность неперенного члена на местах соответствовала 6-му классу Табели о рангах. Работа неперенного члена и его канцелярии оплачивалась из средств Верховного Совета²¹, тогда как деятельность прочих членов Елизаветинского комитета была бескорыстной. На неперенного

¹⁷ Центральный исторический архив города Москвы (далее – ЦИАГМ). Ф. 113. Оп. 1. Д. 219. Л. 130–144.

¹⁸ Там же. Д. 198. Л. 171–174.

¹⁹ Там же. Д. 198. Л. 55–55 об.

²⁰ Российский государственный военно-исторический архив (далее – РГВИА). Ф. 16323. Оп. 1. Д. 92. Л. 32, 72; РГИА. Ф. 1253. Оп. 1 Д. 87. Л. 2.

²¹ РГИА. Ф. 1253. Оп. 1. Д. 130. Л. 43–43 об.

члена возлагалось проведение регистрации инвалидов войны, оказание нижним чинам юридической помощи в оформлении положенных им пенсий и пособий, переписка с особой Комиссией по вопросам призрения. Предполагалось, что в будущем непременно члены будут также надзирать за работой созданных для инвалидов учреждений.

В годы войны мы можем отметить тенденции огосударствления социальной сферы, которые разворачивались наряду с увеличением масштаба благотворительности и разнообразия форм благотворительной помощи. На этапе своего становления, в годы Первой мировой войны, архитектура социальной защиты несла в себе черты субсидиарной модели, для которой характерно предпочтение низовых общественных инициатив и ограничение роли государства их законодательным регулированием и финансовой поддержкой. Эта модель предусматривает наличие крупных влиятельных негосударственных организаций, действующих в социальной сфере²². Специфика Российской империи состояла в том, что крупнейшие всероссийские благотворительные общества были связаны с членами императорской фамилии, и таким образом со властью, что придавало сложный характер патерналистскому взаимодействию в социальной сфере. По мере нарастания экономического кризиса и сокращения благотворительных пожертвований закономерно возрастало значение государственного финансирования проектов помощи жертвам войны. Одновременно нарастала регламентация такой деятельности, связанная с регистрацией адресатов помощи, определением подушевых норм финансирования, разработкой типовых проектов социальных учреждений. В этих условиях благотворительные организации трансформировались в распределительные органы казённого финансирования, а содержание их деятельности зависело от размера этого финансирования. Следует подчеркнуть, что ведущая роль в распределении денег была закреплена за всероссийскими организациями, состоявшими под августейшим покровительством, то есть преподносилась в виде патерналистского попечения монаршей семьи о подданных.

После падения самодержавия, с одной стороны, возникли многочисленные союзы и комитеты получателей помощи – солдаток, военно-увечных, беженцев – представители которых входили в состав попечительских организаций. С другой стороны, их требования сводились к увеличению размера помощи, что вполне соответствует духу патерналистских ожиданий. Временное правительство переложило финансирование социальной политики на региональные бюджеты, что быстро привело к коллапсу сложившейся системы. Общественный элемент самоустранился из неё, и не осталось иного варианта организации социальной помощи, кроме государственной социальной политики, реализуемой в тех объёмах и формах, в каких это

²² Студенова Е.Г. Принцип субсидиарности как социально-этический и социально-политический базис плюрализма в субъектности социальной политики и социальной работы // Теории и проблемы политических исследований. 2016. Том 5. № 5А. С. 60–70.

будет соответствовать государственной идеологии и возможностям государственного бюджета.

Логичным следствием патернализма является этатизм, т. е. огосударствление социальной сферы и вытеснение из неё автономных от государства объединений, которые могут быть как конкурентами, так и партнёрами государственных структур²³. Такой подход существенно увеличивает нагрузку на бюджет. Патерналистская социальная политика предполагает концентрацию в руках государства материальных ресурсов, в предельном выражении ведущую к преобладанию государственной собственности. Таким образом, патернализм выступает как социальный феномен, генерирующий особое качество общественных отношений.

Список литературы:

1. Булдаков В.П., Леонтьева Т.Г. Война, породившая революцию. Россия, 1914-1917 гг. М.: Новый хронограф, 2015. – 714 с.
2. Булдаков В.П. Самоорганизация или социальная деструкция // Российская революция 1917 года: власть, общество, культура. М.: Издательство «Политическая энциклопедия», 2017. Т. 2. С. 132–150.
3. Ермоленко Т.В. Патернализм в России: культурологический анализ: автореф. дис. ... доктора философских наук. Ростов-н.-Д., 2000. – 38 с.
4. Курилла И.И. Общества почти не видно // Новое Прошлое. 2022. № 2. С. 226–231.
5. Лубский А.В., Лубский Р.А. Этатизм и патернализм как культурные маркеры цивилизационной идентичности в России // Гуманитарий Юга России. 2013. № 3. С. 90–103.
6. Нестеренко Е.С., Реут Л.Д. Патернализм: необходимость или «политический рудимент»? // Теоретическая экономика. 2021. № 9 (81). С. 104–110.
7. Роик В.Д. Социальная политика времен отказа от патернализма и иждивенчества // Человек и труд. 1997. № 2. С. 109–145.
8. Рынков В.М. Между дирижизмом и этатизмом: новации государственно-экономического строительства в Сибири в контексте российского опыта (1914-1920) // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. 2018. № 2 (524). С. 155–173.
9. Студенова Е.Г. Принцип субсидиарности как социально-этический и социально-политический базис плюрализма в субъектности социальной политики и социальной работы // Теории и проблемы политических исследований. 2016. Том 5. № 5А. С. 60–70.
10. Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. М.: Издат. центр РГГУ, 2005. – 441 с.
11. Ульянова Г.Н. Благотворительность в Российской империи, конец XVIII – начало XX века. М.: Наука, 2005. – 402 с.

²³ Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. М., 2005. С. 346.

Об авторе:

БУКАЛОВА Светлана Владимировна – кандидат исторических наук, доцент, кафедра истории, политологии и государственной политики, Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС (Россия, г. Орел, бульвар Победы, 5-а), e-mail: stl1612@yandex.ru

THE EMERGENCE OF SOCIAL PROTECTION IN RUSSIAN EMPIRE: BETWEEN PATERNALISM AND SUBSIDIARITY

S.V. Bukalova

The Russian Presidential Academy Of National Economy And Public Administration, *Orel, Russia*

The article reveals the evolution of public charity in the Russian Empire during the World War I through the prism of paternalistic and state-dominance tendencies. In the pre-revolutionary period traditional model of charity in Russia, relating with the assistance to war victims, was replaced by the emergence of a centralized state-public system, headed by the Supreme Council for the care of families of persons called up for war, as well as families of wounded and fallen soldiers. Formally non-state, this system was connected with the state through members of the imperial family, officials of the local administration and self-government, state funding. The provision of assistance was clothed in the forms of paternalistic care of the monarch's family for the subjects. It is concluded that the Soviet paternalistic social policy has its origins in the period of the World War I.

Keywords: *Russian Empire, World War I, charity, social policy, paternalism, soldiers' families, military invalids.*

About the author:

BUKALOVA Svetlana Vladimirovna – candidate of Historic Sciences, Docent at the Department of History, Political Science and Public Policy of the Central Russian Institute of Management – branch of the RANEPА (Russia, Orel ,boulevard Pobedy 5-a), e-mail: stl1612@yandex.ru

References

- Buldakov V.P., Leont'eva T.G., *Vojna, porodivshaya revolyuciyu. Rossiya, 1914–1917 gg.*, M., Novyj hronograf, 2015, 714 s.
- Buldakov V.P., *Samoorganizaciya ili social'naya destrukciya*, Rossijskaya revolyuciya 1917 goda: vlast', obshchestvo, kul'tura, T. 2, M., Izdatel'stvo «Politicheskaya enciklopediya», 2017, S. 132-150.
- Ermolenko T.V., *Paternalizm v Rossii: kul'turologicheskij analiz: avtoref. dis. ... doktora filosofskih nauk*, Rostov-n.-D., 2000, 38 s.
- Kurilla I.I., *Obshchestva pochtı ne vidno*, Novoe Proshloe, 2022, № 2, S. 226–231.

- Lubskij A.V., Lubskij R.A., *Etatizm i paternalizm kak kul'turnye markery civilizacionnoj identichnosti v Rossii*, Gumanitarij Yuga Rossii, 2013, № 3, S. 90–103.
- Nesterenko E.S., Reut L.D., *Paternalizm: neobhodimost' ili «politicheskij rudiment»?*, Teoreticheskaya ekonomika, 2021, № 9 (81), S. 104–110.
- Roik V.D., *Social'naya politika vremen otказа ot paternalizma i izhdivenchestva*, Chelovek i trud, 1997, № 2, S. 109–145.
- Rynkov V.M., *Mezhdurazlichnyj dirizhizm i etatizm: novacii gosudarstvenno-ekonomicheskogo stroitel'stva v Sibiri v kontekste rossijskogo opyta (1914–1920)*, ЕКО. Vserossijskij ekonomicheskij zhurnal, 2018, № 2 (524), S. 155–173.
- Studenova E.G. *Princip subsidiarnosti kak social'no-eticheskij i social'no-politicheskij bazis plyuralizma v sub"ektnosti social'noj politiki i social'noj raboty*, Teorii i problemy politicheskikh issledovanij, 2016, Tom 5, № 5A, S. 60–70.
- Sidorina T.Yu., *Dva veka social'noj politiki*, M., Izdat. centr RGGU, 2005, 441 s.
- Ul'yanova G.N., *Blagotvoritel'nost' v Rossijskoj imperii, konec XVIII - nachalo XX veka*, M., Nauka, 2005, 402 s.

Статья поступила в редакцию 17.01.2023 г.

Подписана в печать 07.04.2023 г.