

Copyright © 2022 by Cherkas Global University



Published in the USA
 Bylye Gody
 Has been issued since 2006.
 E-ISSN: 2310-0028
 2022. 17(1): 277-286
 DOI: 10.13187/bg.2022.1.277

Journal homepage:
<https://bg.cherkasgu.press>



Social Policy of the Zemstvos of the Central Provinces of Russia for the Charity of Children in the second half of the XIX – early XX centuries

Elena N. Selyutina ^a, Oksana V. Leonova ^a, Pavel A. Merkulov ^{a, *}

^a Central Russian Institute of Management – branch of RANEPa, Russian Federation

Abstract

The work explores the social policy in the field of charity for minors, due to the reform of the public administration system of the second half of the XIX – early XX centuries, and the role of zemstvos in organizing child charity. The debate on the organization of orphanages in the post-reform period is due to the scale and multifaceted nature of the changes carried out, which affected various spheres of social reality. The implementation of the Zemstvo reform raised issues of maintaining children's godly institutions by the Zemstvos, determining the procedure for receiving children in them and ensuring further improvement of the conditions for their upbringing and education in shelters. One of the key elements of the study is the scientific justification for the decision to decentralize the system of children's institutions with the transfer of authority in this area to the zemstvos.

The article is devoted to the consideration of the regional specifics of the organization and financing of children's zemstvo charitable institutions on the example of the provinces of Central Russia – Kursk, Oryol, Tula, Orel and others. Consolidated data are presented on the number of abused persons, funds allocated for their maintenance and the share of expenses for charitable children's institutions in the budgets of individual zemstvos of the provinces under consideration. Special attention is paid to the effective and low-cost forms of organizing the care of children, developed in practice by zemstvos in practice in conditions of insufficient funding.

On the basis of a comparative analysis, the authors concluded that the zemstvos, after the transfer of charitable children's institutions to their jurisdiction, encountered organizational and financial difficulties. Zemstvos' policy was aimed at cutting costs and was not systemic. The issues of participation of zemstvo institutions in the organization of public charity could not be resolved without large-scale state measures.

The authors proved the influence of the regional aspect on the organization and financing of zemstvo orphanages, and this relationship reveals the achievements and results of the reform.

Keywords: social policy, zemstvo reform, city reform, state youth policy, orphanages, charitable institutions, provinces of central Russia.

1. Введение

Масштабные реформы Российской империи второй половины XIX века привели к существенным изменениям в социальной политике государства и внедрению преобразований, направленных на уменьшение социальной напряженности между различными слоями в обществе, улучшение качества жизни населения и минимизацию бедности, создание и реализацию новых методов социальной поддержки нуждающихся, изменение в системе образования и детского призрения. В рассматриваемый период происходит трансформация государственной молодежной политики в сторону децентрализации, проявившейся делегированием полномочий по осуществлению общественного призрения земствам. Основные задачи по обеспечению содержания и

* Corresponding author

E-mail addresses: nio-ranepa57@mail.ru (P.A. Merkulov), oks980@rambler.ru (O.V. Leonova), enseljutina@mail.ru (E.N. Selyutina)

воспитания детей-сирот законодательно были возложены на земские учреждения, принявшие в ведение заведения приказов общественного призрения.

Земская и городская реформы Александра II, по праву признанные одними из самых удачных, затронули все сферы местной общественной жизни, включая вопросы организации и деятельности детских приютов в рамках системы богоугодных заведений. В условиях социально-экономического кризиса и политической нестабильности отмечался рост числа беспризорных, нищенствующих детей, высокой детской смертности, значительного количества случаев инфантицида. Решение отказаться от централизованной системы воспитательных домов, показавших свою неэффективность, и делегирование полномочий по социальному обеспечению детей-сирот на местный уровень способствовали становлению более прогрессивных форм и методов устройства детей, оставшихся без попечения родителей, а также более гуманному отношению к таким детям. Актуальность исследования обусловлена тем, что в настоящее время государственная молодежная политика в качестве важнейшей доминанты признает социальную поддержку детей, по разным причинам утративших возможность воспитания и социализации в рамках семьи. Государство берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения, и должно создать условия, способствующие их всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию. Соответственно, опыт организации и финансового обеспечения детских богоугодных заведений второй половины XIX – начала XX веков является достаточно интересным и в современный период.

2. Материалы и методы

2.1. Специфика предмета исследования данной статьи обусловила привлечение различных видов материалов, которые следует разделить на три группы. Первую группу составили архивные документы, в том числе вводимые в научный оборот впервые, которые позволили проследить предпосылки реформирования системы детских приютов. Циркуляры и отчеты, хранящиеся в Фонде 17 Государственного архива Орловской области (Орел, Российская Федерация), содержат сведения о финансировании, источниках доходов и тратах на содержание детей. Авторами использованы сведения об организации и деятельности благотворительных заведений, об определении в сиротские дома, о передаче сирот на воспитание, хранящиеся в Фонде 800 Государственного архива Тверской области (Тверь, Российская Федерация).

Вторую группу составляют нормативные правовые акты и другие документы, исходящие от органов власти и управления, относящиеся к исследуемому периоду. В качестве материалов привлечены дореволюционные нормативные акты, систематизированные в Полном собрании законов Российской империи и в Своде законов. В данную подгруппу входят Положение о детских приютах 1839 года (в редакции 1891 г.); Положение о губернских и уездных земских учреждениях (в редакциях 1864 и 1892 гг.), Устав об общественном призрении 1892 г.

Третью группу источников составляют дореволюционные статистические материалы, посвященные различным аспектам деятельности земств, включая содержание детских богоугодных заведений, а также статистические – по доходам и расходам земских учреждений. Отдельно необходимо упомянуть доклады губернских земских собраний по вопросам содержания детских приютов.

2.2. Решение исследовательских задач предопределило комплексный характер использования обширной палитры научных принципов и методов гуманитарных исследований, сочетающей использование всеобщих, общенаучных и специальных методов. Базисной основой исследования выступает принцип историзма, позволяющий проследить генезис государственной политики по вопросам организации детских приютов в рассмотренный исторический период. Данный принцип предполагает всестороннюю оценку событий, фактов и личностей, относящихся к исследуемому периоду. Изменение подхода к подведомственности детских богоугодных заведений и передаче полномочий по их содержанию на уровень земств рассматривается как следствие конкретных социально-исторических условий, недостатка финансирования и штатных мест в приютах, а также как стремление к более эффективному управлению с учетом местной специфики.

Широко применялись в исследовании специальные юридические методы: сравнительно-правовой, формально-юридический и правоинтерпретационный. Сравнительно-правовой метод позволил выявить черты сходства и различия в организации богоугодных заведений и их деятельности в различных губерниях Центральной России. Формально-юридический метод позволил более детально исследовать полномочия губернских и уездных земских учреждений в сфере управления богоугодными детскими заведениями. Правоинтерпретационный метод использовался для систематического толкования дореволюционного законодательства о земских учреждениях и правовом статусе детских богоугодных заведений.

3. Обсуждение

В развитии научного дискурса по вопросам социальной политики государства и роли земств в ее реализации можно выделить дореволюционный, советский и постсоветский периоды. При этом вопросам детского призрения и организации земских детских приютов не уделяется существенное внимание.

В дореволюционный период был накоплен богатый справочный и статистический материал по деятельности земств, включая работу по организации богоугодных заведений. В качестве фундаментального всеобъемлющего монографического исследования следует рассматривать трехтомный труд Б.Б. Веселовского ([Веселовский, Т. 1](#); [Веселовский Т. 3](#)), подробно раскрывающий историю земства за сорок лет. Данному автору принадлежит и работа, описывающая региональные особенности реализации земской реформы в Тульской губернии ([Веселовский, 1914](#)). Сравнительный анализ организации самоуправления в России и за рубежом проведен А.И. Васильчиковым ([Васильчиков, 1872](#)). Автором выделены проблемные моменты в деятельности земских учреждений. Обзор дореволюционного периода исследований земских учреждений был бы неполным без изучения критических взглядов на состояние местного управления и выделения направлений совершенствования русского земства, представленный в работе К.Н. Пасхалова ([Пасхалов, 1910](#)).

Специфика проведенного исследования обусловила необходимость изучения работ, освещающих потребность решения проблем беспризорных детей, способных в будущем пополнить ряды преступников, и роли государства в формировании системы детских учреждений. Влияние физической и нравственной «заброшенности» детей на рост детской преступности рассматривалось российским криминалистом Д.А. Дрилем ([Дриль, 1898](#)). Региональный опыт успешной деятельности земских приютов для подкидышей на примере Орловской губернии обобщен И. Севастьяновым ([Севастьянов, 1893](#)).

Советский период характеризовался отсутствием работ по вопросам призрения детства в дооктябрьский период. Отчасти ее затрагивали авторы, изучающие советско-земское сотрудничество в различных практических вопросах в начальный период становления советской власти до ликвидации земских учреждений в 1918 году.

Постсоветский период работ, раскрывающих особенности земских учреждений и богоугодных заведений для сирот, характеризуется большим разнообразием. Изменение концептуальных основ молодежной политики прослеживается в исследовании П.А. Меркулова ([Merkulov et al., 2018](#)). Общие вопросы организации земского управления как первого опыта самоуправления в России исследовались Л.Е. Лаптевой, И.И. Овчинниковой, Г.А. Герасименко и др. Роль духовного образования в воспитании детей, утративших родительское попечение, представлена Е.С. Матвеевой ([Matveeva et al., 2021](#)).

Подводя итог историографическому обзору, можно сделать вывод о том, что, несмотря на разнообразие и плюрализм работ, вопросы организации и деятельности земских богоугодных детских заведений оставляют возможность для исследователей раскрыть дополнительные аспекты данной проблематики. В частности, не в полной мере представлен анализ региональной специфики и эффективных форм социальной помощи детям, разработанных земствами в условиях недостаточного финансирования.

4. Результаты

Социальная политика российского государства к середине XIX века нуждалась в широкомасштабном пересмотре. Общественные преобразования Александра II, вошедшие в историю под именем Великие реформы, стали для России мощным толчком, способным вызвать необходимую трансформацию в экономической и социальной сфере, сравнимую с инновационными преобразованиями национальных систем на рубеже XX–XXI веков ([Stroeva et al., 2017](#)). Земская реформа 1864 года и Городская реформа 1870 года заложили правовую основу для создания местного самоуправления в городах и на селе. По задумке авторов проекта предполагалось, что население хорошо знает местную специфику и сможет эффективно управлять местными хозяйственными вопросами. К таким вопросам местного значения, согласно нормам Положения 1864 и Городового положения 1870 года, были отнесены устройство и заведение благотворительными и лечебными заведениями, комплексная социальная помощь бедным, больным и сиротам.

Введение земского управления происходило постепенно. В числе первых были губернии Центральной России: Калужская, Курская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская и ряд других. Губернским земствам пришлось столкнуться с трудностью реализации положений реформы и вырабатывать свой опыт по их преодолению. Отдельный предмет заботы составляло содержание земством учреждений общественного призрения для сирот, которое полностью было возложено на местное управление и не обеспечивалось пособиями и дотациями со стороны государства, в отличие, например, от учреждений образования. Неблагоприятные социально-экономические условия в России в конце XIX – начале XX веков – голод, перемещение рабочего населения из деревни в промышленные города, военные кампании, нередкие крупные пожары и эпидемии инфекционных заболеваний – увеличивали рост числа сирот, беспризорных и детей из обедневших семей, нуждающихся в помощи со стороны земских учреждений призрения, а также общественной и частной благотворительности ([Селюткина, 2019: 188](#)). Данные процессы объективировали трансформацию государственной детско-молодежной политики ([Merkulov et al., 2018: 1064](#)).

В 1899 году известный российский юрист Яков Канторович писал, что дети – это граждане будущего общества, будущее человечества и ограждение их от всяких пагубных влияний и неблагоприятных условий, ослабляющих юный организм, а также растлевающих неустоявшийся умственный и нравственный мир, составляют самое главное и самое важное дело для государства и общества, направленное на создание преуспевающего поколения, прогресс человечества (Канторович, 1899: 8). А.И. Ястребова отмечает негативное влияние детской беспризорности и преступности на состояние общественной безопасности (Yastrebova et al., 2017: 272). Озабоченность ростом детской заброшенности как физической, так и нравственной, высказывал российский криминолог, специалист по детской и подростковой преступности Дмитрий Дриль (Дриль, 1898: 174). Правоведом отмечалось, что острой проблемой стоит нерешенный вопрос «заброшенных детей», которые не воспитываются никем, предоставлены сами себе. Результатом становится массовое создание исправительных колоний для детей как благотворительными организациями, так и частными лицами. Условия содержания и результат деятельности детских исправительных колоний подвергался серьезной критике.

Отдельной проблемой, тесно связанной с решением назревших социально значимых задач народного образования, социальной помощи и здравоохранения, было содержание детских приютов, школ, училищ и больниц. Земская реформа вывела данные учреждения из-под государственного управления и делегировала вопросы общественного призрения и образования сирот земствам. Введение земских учреждений началось с февраля 1865 года и в большинстве губерний было закончено к 1867 году. В центральных губерниях учреждение земства происходило в следующем порядке: в августе 1865 г. – в Курской, в октябре – в Московской, в ноябре – в Рязанской и Воронежской, в феврале 1866 года – в Тверской, Тульской, апреле и мае 1866 года – в Орловской, Владимирской (Веселовский, Т. 3: 144).

Значимым вопросом, от решения которого зависело определение объема полномочий и финансовых ресурсов, которыми располагали земские и городские органы, являлся вопрос о разграничении полномочий созданных земских учреждений и администрации. По ст. 6 Положения о земских учреждениях им предоставлено право действовать по кругу вверенных дел самостоятельно, для некоторых случаев требуется утверждение действий и распоряжений правительственными властями. В ст. 66 придается обязательная сила постановлениям земства, изданным по вопросам их ведения и принятых в рамках действующих законов.

Из анализа Положения о земских учреждениях 1864 и 1890 гг. и Городового положения 1870 г. следует, что разделение полномочий между государством и городским и земским общественным самоуправлением в социальной сфере на практике состояло в передаче заведений для сирот в ведение управ. Согласно уставу об общественном призрении (Устав..., 1892), заведование общественным призрением в губерниях и уездах поручается земским учреждениям. К числу дел по заведованию общественным призрением устав относил: 1) дела по управлению благотворительными капиталами и имуществами; 2) дела, собственно к призрению относящиеся. При этом для земств обозначались «предметы призрения», а именно, установление, содержание богоугодных и общественных заведений и управление ими – сиротскими и воспитательными домами, больницами и домами для призрения умалишенных, богадельнями и работными домами – и заведование подобными заведениями, вверенными частными лицами и общественными учреждениями (Селютина, 2020: 44).

Часть расходов на богоугодные заведения покрывалась процентами с капиталов, переданных земству от приказов, и с пожертвований (Таблица 1).

Таблица 1. Капиталы уездных и губернских земств на содержание богоугодных заведений к 1 января 1899 г. в тыс. руб. (по данным: Веселовский, Т. 1: 439)

Губернии	На содерж. богоут. зав.	Пожертвования
Курская	109,9	26,8
Московское	104,9	121,8
Орловская	523,7	45,5
С.-Петербургское	172,2	1,0
Тамбовская	130,5	235,5
Тульская	505,3	156,7

Переданные земствам заведения продолжали находиться в том же состоянии, в каком и были в ведении приказов общественного призрения. Приюты почти полностью содержались на капиталы, полученные от этих приказов, земства ассигновывали сверх этих капиталов небольшие суммы от сметы, а некоторые земства дополнительно не ассигновывали ничего (Веселовский, Т. 1: 438). Так, согласно статистическим данным в сметах губернских земств центральной России, расходы на общественное призрение составляли в Курской – 1,7 %, в Тульской – 1,83 %, Калужской – 3,7 %, в столичных губерниях: 1,4 % – Московское губернское земство и 0,3 % – Санкт-Петербургское губернское земство. Наибольшую долю в смете расходов по сравнению с другими губернскими

земствами выделяли на общественное призрение Тамбовское (10,1 %) и Орловское (11,1 %). При этом уездные земства участвовали в содержании заведений общественного призрения в гораздо меньшей степени и неравномерно. Например, в Орловской губернии, лидировавшей по доле расходов в данном направлении, земства расходовали от 0,9 % (Трубчевское) до 0,1 % (Болховское) и 0,03 (Малоархангельское), а Ливенское уездное земство – 0 (Веселовский, Т. 1: 674). Таким образом, губернские земства выделяли на организацию общественного призрения большую часть своего бюджета, чем уездные.

Кроме данного направления, в ведение управ перешли и другие вопросы в сфере государственной молодежной политики, например образование и медицинская помощь. Причем в сфере образования земство и городское самоуправление содержали школы и училища, как правило, с помощью государства, за исключением сети церковно-приходских школ, относящихся к Духовному ведомству (Matveeva et al., 2021: 128). А.И. Васильчиков, известный общественный деятель, который сам несколько лет был гласным в Старорусском и Новгородском губернских земских собраниях, а также входил в комиссию по исследованию сельского хозяйства и сельской производительности Министерства государственных имуществ, дал следующую оценку земской реформы и пределов власти земских учреждений: «Нашим земским учреждениям заданы одновременно две задачи: приводить в действие новое Положение и дополнять, исправлять, пояснять оное по указаниям собственного опыта; это широкое право получает еще большее значение от того, что при ...[подготовке] законоположений о земстве многие случаи ускользнули от внимания составителей и таким образом, ... на основании ст. 6 и 66 Положения вошли в круг тех предметов, по коим [земские учреждения] могут издавать постановления, обязательные для всего земства» (Васильчиков, 1872: 11). При этом, делая вывод, А.И. Васильчиков говорит о том, что такая неопределенность закона и расширение полномочий местных властей скорее опасна, чем полезна для самостоятельности земских учреждений. Необходимо отметить, что Положение 1890 года значительно ухудшило самостоятельность земского управления, усилив до крайности опеку над земством губернатора и министра внутренних дел. Губернатор по новому положению мог приостанавливать исполнение постановлений земства, изданных в рамках вопросов ведения земства, если, по его мнению, такое постановление нарушало интересы населения или вредило государству, а также запрещать расходы.

Историк земства, аграрных отношений и городского хозяйства Б.Б. Веселовский отмечает, что предшествовавшее земской реформе состояние государственного управления все яснее демонстрировало свое несовершенство; по мере того как русское государство развивалось, равняясь на другие цивилизованные государства, надо было распространять просвещение, думать о развитии сельского хозяйства. Положение о земских учреждениях, созданное в 60-х годах XIX века вслед за отменой крепостного права, было основано на «действительно здоровых началах самоуправления» (Веселовский, 1918: 12); правительство решило создать всесословное земство, передав ему разнообразные хозяйственные дела (школы, больницы, учреждения призрения, дороги и т.д.) и отправление разных повинностей (подводной, этапной, дорожной и проч.), в которых было заинтересовано государство.

Основной трудностью в реализации задач, возложенных на земское самоуправление, стала ограниченность в средствах (Свод ответов..., 1895). Главным источником доходов земств было обложение недвижимого имущества налогами, а позднее государством стали выдаваться различные пособия на всеобщее обучение, агрономическую помощь и т.д. В структуре обязательных расходов земств по состоянию на 1915 год по сметам 43 губерний выделялись затраты на народное образование (27,1 %), медицину (24,2 %), общественное призрение (2,4), содержание земского управления (6,9 %), участие в расходах правительственных учреждений (4,4 %) и т.д. (Веселовский, 1918: 18). Дополнительные вопросы возникали при перераспределении полномочий и средств между губернским и уездными земствами. В России была сформирована, по сути, двухуровневая система самоуправления, состоявшая из губернских и уездных земств. Законом четко не было обозначено разделение земских сборов и подведомственных дел между губернскими и уездными земствами, в каждой губернии этот вопрос решался исходя из местной специфики. Общий принцип, обозначенный в ст. 61 Положения, гласил, что губернские земские учреждения заведуют теми из земских дел, поименованных в ст. 2 данного Положения, которые относятся ко всей губернии или к нескольким ее уездам. Губернские земские собрания обладали властью над уездными земствами и были наделены полномочиями издавать обязательные для уездных земских учреждений постановления.

Данное состояние дел вызывало критику со стороны общественности, считавшей, что тем самым размывается смысл самоуправления. Уездные учреждения не обладали самостоятельностью в принятии решений, поскольку были подчинены губернским. Кроме того, губернские земские учреждения, не имея собственных средств, существовали за счет уездных доходов, но при этом имели излишне раздутый штат (Пасхалов, 1910: 4). К.Н. Пасхалов приводит пример бюджета Тарусского уезда Калужской губернии на 1908 год, согласно которому при годовом сборе в 84 556 руб. в пользу губернского земства отчислялось 30 102 руб., то есть 35 % (Пасхалов, 1910: 5). Учитывая, что по состоянию на 1908 год в состав Калужской губернии входили 11 уездов, бюджет Калужского

губернского земства составлял довольно внушительную сумму в 840 450 рублей, из которых 100 тыс. рублей расходовалось на содержание земского управления. По данным К.Н. Пасхалова, губернскими земскими учреждениями медицинской помощи и благотворительности пользовались преимущественно жители города Калуги по сравнению с жителями уездов. Так, в приюте для детей находилось из 85 питомцев – 64 ребенка из Калуги, 2 – из Тарусского уезда (Пасхалов, 1910: 5).

Таким образом, для решения возложенных на земства вопросов местного значения приходилось изыскивать ресурсы, искать способы сокращения расходов.

Опыт земств центральных губерний по делам общественного призрения представляет особый интерес в связи с его уникальностью. До принятия Положения 1864 года (Положение, 1864) попечение о сиротах являлось делом государственным с опорой на частную благотворительность и помощь Церкви. С момента передачи приютов в ведение земских управ именно земства определяли порядок приема и содержания воспитанников, организовывали обучение, финансировали за счет земских сборов деятельность данных заведений. Сиротские дома и воспитательные дома, называемые приютами для подкидышей, содержали Курское, Орловское, Воронежское, Тверское и некоторые другие земства. В Твери губернская земская управа приняла в свое ведение сиротский дом на 45 штатных мест с отделением для 15 подкидышей; воспитательные дома и приюты для подкидышей, находящиеся в Бежицке, Ржеве и Торжке, перешли в ведение уездных земств (ГАТО. Ф. 800. Оп. 1-1. Д. 404. Л. 332). Сиротский дом в Твери находился в неудовлетворительном состоянии, и земство ходатайствовало о пособии на ремонт из казны, однако выделенных сумм оказалось недостаточно. Из-за тесноты помещение для подкидышей было закрыто, а дети розданы частным лицам с платой по 1 руб. 40 коп. – 2 руб. в месяц (ГАТО. Ф. 800. Оп. 1-1. Д. 404. Л. 334). Сиротский дом постепенно расширился и стал открытым для всех сословий. Управой была поставлена задача улучшения обучения в сиротском доме настолько, чтобы выпускники могли поступить в школу. За период с 1867 по 1894 годы из 145 выпускников в школу Максимовича поступили 56 наиболее способных воспитанников. Кроме общих предметов, детей обучали ремеслам (Веселовский, 1914: 397).

В Орловской губернии заведения были переданы от приказа общественного призрения в ведение Орловской губернской управы в феврале 1867 года. В отличие от Тверского губернского земства Орловское сохранило приют для подкидышей, который располагался в одном из отделений земской больницы (Доклад, 1894). Кормилицы с подкинутыми детьми размещались в так называемом «грудном отделении» богоугодного заведения, находившегося в нижнем этаже здания дома инвалидов. Отделение состояло из центрального коридора, по правой стороне которого находилась квартира надзирательницы приюта, небольшой столовой для кормилиц и двух детских спален, для взрослых детей по левой стороне располагалась анфилада из шести комнат. В отделении также находилась ванная комната и крестильная зала, так что недостатка в помещениях не было. Крестили и купали детей в одной из спален. Врачебный осмотр также производился в одной из палат, где располагался небольшой стол и весы для взвешивания детей.

В силу нехватки места в помещении и средств на содержание губернская управа была вынуждена искать иные способы и форму устройства детей. Основной формой, показавшей свою эффективность, стала практика передачи детей на воспитание крестьянским семьям (Merkulov et al., 2021: 1070).

Брали детей на воспитание жители уездов, распложенных не далее 50 верст от приюта: Орловского, Болховского, Мценского, частично Кромского. При рассмотрении экономического состояния жителей этих районов было очевидно, что главной причиной, заставлявшей брать детей на воспитание, являлась бедность.

Проблемным вопросом был надзор за воспитанием детей в деревне. Как уже отмечалось, воспитатели привозили ребенка ежегодно для врачебного осмотра, но контроль в месте постоянного пребывания ребенка не был организован должным образом. Нередко дети умирали от хронического голодания, так как крестьянки-кормилицы постоянно недоедали дома. В случае болезни питомца воспитательница обращалась за врачебной помощью к участковому земскому врачу или в губернскую земскую больницу. Что касается отношения воспитательницы к питомцу, то, как правило, оно ничем не отличалось от отношения к собственным детям, они получали одинаковый уход, что подтверждалось общественным мнением и исследованиями статистического комитета.

По достижении семи лет, если воспитатель по каким-либо причинам не мог усыновить ребенка, он возвращался в приют, где содержался до тех пор, пока не найдется желающий взять его «в дети». Как уже отмечалось, усыновителю, в том числе и постороннему лицу, выплачивалась премия в 15 рублей (ГАОО. Ф. 17. Оп. 1. Д. 9. Л. 6). Опыт показал, что такие лица в большинстве случаев усыновляли детей из корыстных целей как средство поправить свои денежные трудности. И. Севастьянов пишет: «Когда крестьянину наступает время платить подати или падет корова, лошадь, он хватается за мысль взять в дети заведенного питомца» (Севастьянов, 1893: 27).

Для возвращенных из деревни питомцев в приюте было отведено две комнаты, чего вполне хватало, так как таких детей было немного. Например, в 1892 году число взрослых детей, находящихся в приюте, доходило до 53 (ГАОО. Ф. 17. Оп. 1. Д. 9. Л. 5). По инициативе

В.И. Радуловича, старшего врача больницы, дети во время пребывания в приюте обучались грамоте. Учила их одна из старших воспитанниц, поэтому лишних денежных затрат не требовалось.

В случае отсутствия желающих усыновить ребенка его переводили в сиротский дом, находящийся в том же здании, где и приют. В сиротском доме имелось двухклассное училище и мастерская. В старшем возрасте питомцев определяли служить в богоугодное заведение. Некоторые из девушек, отслужив несколько лет в больнице, выходили замуж, причем земство давало им приданое (ГАОО. Ф. 17. Оп. 1. Д. 9. Л. 7).

Хочется отметить, что главные заслуги по модернизации системы призрения сирот-подкидышей принадлежат старшему врачу Орловской губернской больницы Владимиру Ивановичу Радуловичу. В.И. Радулович родился в Москве в 1834 г., окончил медицинский факультет Московского университета. С 1867 г. до конца жизни являлся старшим врачом Орловской губернской больницы, а с 1889 года – директором земской фельдшерской школы. В.И. Радулович стоял у истоков создания Орловского медицинского общества и внес огромный вклад в развитие медицинского общества и орловского здравоохранения. Был награжден орденами св. Владимира 4-й ст., св. Анны и св. Станислава 2-й и 3-й ст. (Крылов-Толстикевич, 2016: 473). Владимир Радулович руководил Орловской губернской больницей 39 лет, умер в 1906 году. Им был собран обширный материал, составленный по программе съезда, обстоятельно характеризующий положение орловского земского приюта для подкидышей за 20 лет (с 1872 по 1892 годы). Ежегодно составлялись и печатались отчеты губернской земской управы и старшего врача больницы.

При всех тех положительных результатах, которые дала система земского призрения в Орловской губернии, решить финансовые проблемы окончательно так и не удалось. Несмотря на все предпринятые преобразования, содержание и воспитание подкидышей продолжало оставаться тяжелым бременем для Орловского губернского земства.

5. Заключение

В результате земской реформы 1864 года полномочия по призрению детей, лишившихся родительской опеки, возлагались на земства. Приняв в свое ведение богоугодные заведения, земства не выработали целенаправленной политики по вопросам общественного призрения. Этой деятельности уделялось немного внимания на земских собраниях, а принимаемых мер было недостаточно, поскольку они носили бессистемный характер.

В целом социальная политика земства была направлена на сокращение расходов по содержанию детских заведений путем отмены свободного приема; стимулирования усыновления частными лицами, преимущественно воспитателями; обязательности проведения полицейского дознания о лицах, подкинувших ребенка. Основные причины появления проблем в организации дела общественного призрения земствами представляются следующими. Ограничение денежных средств, затрачиваемых земствами на приюты и сиротские дома обусловлены тем, что в ведение земств были переданы многие экономические и социально-культурные вопросы, требующие финансовых затрат, а доходная часть земских бюджетов ограничивалась местными сборами. Вопросы участия земских учреждений в организации общественного призрения не могли быть решены без широкомасштабных государственных мероприятий.

Несмотря на трудности организационного и финансового характера, испытывая недостаток денежных средств для обеспечения необходимой помощи всем нуждающимся детям, земские учреждения смогли найти простые и низкзатратные формы организации присмотра за детьми. Весьма эффективным способом стало устройство детей из приютов в крестьянские семьи за небольшую плату. Также по-прежнему прибегали к помощи со стороны частной и общественной благотворительности.

Литература

- ГАОО – Государственный архив Орловской области.
 ГАТО – Государственный архив Тверской области.
 Васильчиков, 1872 – Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений. Т. 1. СПб., 1872. 460 с.
 Веселовский, Т. 1 – Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. Т. 1. СПб.: Изд-во О.Н. Поповой, 1909–1911. 750 с.
 Веселовский, Т. 3 – Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. Т. 3. СПб.: Изд-во О.Н. Поповой, 1909–1911. 730 с.
 Веселовский, 1918 – Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Пг.: Т-во О.Н. Поповой, 1918. 48 с.
 Веселовский, 1914 – Веселовский Б.Б. Исторический очерк деятельности земских учреждений Тверской губернии (1864–1913 гг.). Тверь, 1914. 591 с.
 Городовое положение, 1870 – Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года городовое положение с объяснениями. СПб., 1870. 240 с.
 Доклад, 1894 – Доклад № 40 «О мерах к сокращению расходов Орловского Губернского Земства по содержанию подкидышей». Орел, 1894. 135 с.

- Дриль, 1898** – Дриль Д.А. Наши исправительно-воспитательные заведения и вопросы исправительного воспитания // *Журнал Министерства юстиции*. 1898. № 8. С. 173-193.
- Канторович, 1899** – Канторович Я.А. Законы о детях: Сборник постановлений действующего законодательства, относящихся до малолетних и несовершеннолетних, с приложением свода разъяснений по кассационным решениям сената / Сост. Я.А. Канторович. СПб., 1899. 330 с.
- Крылов-Толстикевич, 2016** – Крылов-Толстикевич А. Русские врачи XVIII – нач. XX вв. Краткий медицинский биографический словарь. М., 2016. 678 с.
- Пасхалов, 1910** – Пасхалов К.Н. Необходимая реформа земских учреждений. М.: Печатня А.И. Снегиревой, 1910. 39 с.
- Положение, 1864** – Положение о губернских и уездных земских учреждениях // ПСЗРИ. Отд. I. Т. 39. № 40457. С. 1-10.
- Свод ответов..., 1895** – Свод ответов земских и городских управлений на основные вопросы общественного призрения по запросу Комиссии 30 марта 1895 г. СПб., 1896.
- Севастьянов, 1893** – Севастьянов И. Орловский земский приют для подкидышей / И. Севастьянов [Орел]: [б.и.], [1893]. (Отгиски из Орловского вестника).
- Селютина, 2019** – Селютина Е.Н. История защиты права ребенка на жизнь по законодательству Российской империи XIX – начала XX века (на материалах Орловской губернии) // *Вестник ГМУ*. 2019. Т. 8. № 4. С. 187-194. DOI: 10.22394/2225-8272-2019-8-4-187-194
- Селютина, 2020** – Селютина Е.Н. История институционализации системы учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей в России // *Вестник ГМУ*. 2020. Т. 9. № 1. С. 42-50. DOI: 10.22394/2225-8272-2020-9-1-42-50
- Устав..., 1892** – Устав об общественном призрении // Свод законов Российской империи. Т. XIII. СПб., 1915.
- Matveeva et al., 2021** – Matveeva E.S., Livtsov V.A., Filonov V.I. The Activities of the Commission of Spiritual Schools on Organization and Support of the Spiritual Education System in the XIX century (on the materials of Orlov Province) // *Bylye Gody*. 2021. 16(1): 126-137. DOI: 10.13187/bg.2021.1.126
- Merkulov et al., 2018** – Merkulov P.A., Eliseev A.L., Aronov D.V. State youth policy in pre-revolutionary Russia: From social stratification of society to full social regulation // *Bylye Gody*. 2018. 49(3): 1061-1073. DOI: 10.13187/bg.2018.3.1061
- Merkulov et al., 2021** – Merkulov P.A., Leonova O.V., Selyutina E.N. State policy of the Russian Empire in the second half of the 19th – early 20th centuries in relation to abandoned children // *Bylye Gody*. 2021. 16(2): 786-798. DOI: 10.13187/bg.2021.2.786
- Stroeva et al., 2017** – Stroeva O.A., Mironenko N.V., Merkulov P.A., Chubarets O.V. (2017). Transformation of national innovative systems: Russian and foreign experience // *Asian Social Science*. 2017. 11(20): 206-219. DOI: 10.5539/ass.v11n20p206
- Yastrebova et al., 2017** – Yastrebova A.I., Stakhov A.I., Merkulov P.A., Filonov V.I., Matveeva E.S. Constitutional-legal and administrative-legal aspects of statutory regulation and maintenance of public security in the Russian federation by the state and private actors // *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2017. 8(1): 272-290. DOI: 10.14505/jarle.v8.1(23).31

References

- Doklad, 1894** – Доклад №40 (1894). О мерах к сокращению расходов Орловского Губернского Земства по содержанию подкидышей [Report № 40 On measures to reduce the costs of the Orlov Provincial Zemstvo for the maintenance of foundlings]. Orel, 135 p. [in Russian]
- Дриль, 1898** – Дриль, Д.А. (1898). Наши исправительно-воспитательные заведения и вопросы исправительного воспитания [Our correctional institutions and correctional education issues]. *Zhurnal Ministerstva yustitsii*. 8: 193. [in Russian]
- GAOO** – Gosudarstvennyj arhiv Orlovskoj oblasti [State Archive of the Orlov Region].
- GATO** – Gosudarstvennyj arhiv Tverskoj oblasti [State Archive of the Tver' Region].
- Gorodovoe polozhenie, 1870** – Vysochaishe utverzhdennoe 16-go iyunya 1870 goda gorodovoe polozhenie s ob'yasneniyami [The highest approved on June 16, 1870 urban polozhenie with explanations]. SPb., 1870. 240 p. [in Russian]
- Kantorovich, 1899** – Kantorovich, Ya.A. (1899) Zakony o detyah: sbornik postanovlenij dejstvuyushchego zakonodatel'stva, odnosyashchihsy do maloletnih i nesovershennoletnih, s prilozheniem svoda raz'yasnenij po kassacionnym resheniyam senata [Laws on children: Collection of resolutions of the current legislation relating to minors and minors, with the appendix of a set of explanations on the cassation decisions of the Senate]. Sost. Ya.A. Kantorovich. St. Petersburg, 330 p. [in Russian]
- Krylov-Tolstikovich, 2016** – Krylov-Tolstikovich, A. (2016). Russkie vrachi XVIII – nach. XX vv. [Russian doctors XVIII – early XX centuries]. Kratkij medicinskij biograficheskij slovar'. Moscow, 678 p. [in Russian]
- Matveeva et al., 2021** – Matveeva, E.S., Livtsov, V.A., Filonov, V.I. (2021) The Activities of the Commission of Spiritual Schools on Organization and Support of the Spiritual Education System in the XIX century (on the materials of Orlov Province). *Bylye Gody*. 16(1): 126-137. DOI: 10.13187/bg.2021.1.126

Merkulov et al., 2018 – Merkulov, P.A., Eliseev, A.L., Aronov, D.V. (2018). State youth policy in pre-revolutionary Russia: From social stratification of society to full social regulation. *Bylye Gody*. 49(3): 1061-1073. DOI: 10.13187/bg.2018.3.1061

Merkulov et al., 2021 – Merkulov, P.A., Leonova, O.V., Selyutina, E.N. (2021). State policy of the Russian Empire in the second half of the 19th – early 20th centuries in relation to abandoned children. *Bylye Gody*. 16(2): 786-798. DOI: 10.13187/bg.2021.2.786

Paskhalov, 1910 – Paskhalov, K.N. (1910). Neobhodimaya reforma zemskih uchrezhdenij [The Necessary reform of Zemstvo institutions]. Moscow, 39 p. [in Russian]

Polozhenie, 1864 – Polozheniem o gubernskih i uezdnyh zemskih uchrezhdeniyah [Regulations on provincial and district zemstvo institutions]. PSZRI. Vol. XXXIX. № 40457. Pp. 1-10. [in Russian]

Selyutina, 2019 – Selyutina, E.N. (2019). Istoriya zashchity prava rebenka na zhizn' po zakonodatel'stvu Rossijskoj imperii XIX – nachala XX veka (na materialah Orlovskoj gubernii) [History of protection of the child's right to life under the legislation of the Russian Empire of the XIX – early XX centuries (on the materials of the Oryol province)]. *Vestnik GMU*. 8 (4): 187-194. DOI: 10.22394/2225-8272-2019-8-4-187-194 [in Russian]

Selyutina, 2020 – Selyutina, E.N. (2020) Istoriya institucionalizacii sistemy uchrezhdenij dlya detej, ostavshih'sya bez popecheniya roditelej v Rossii. *Vestnik GMU*. 9(1): 42-50. DOI: 10.22394/2225-8272-2020-9-1-42-50 [in Russian]

Sevast'yanov, 1893 – Sevast'yanov, I. (1893). Orlovskij zemskij priyut dlya podkidyshej [Oryol Zemsky shelter for foundries]. Orel: Ottiski iz Orlovskogo vestnika. [in Russian]

Stroeva et al., 2017 – Stroeva, O.A., Mironenko, N.V., Merkulov, P.A., Chubarets, O.V. (2015) Transformation of national innovative systems: Russian and foreign experience. *Asian Social Science*. 11(20): 206-219. DOI: 10.5539/ass.v11n20p206

Svod otvetov..., 1895 – Svod otvetov zemskih i gorodskih upravlenij na osnovnye voprosy obshchestvennogo prizreniya po zaprosu Komissii 30 marta 1895 g. [A summary of the responses of zemstvo and city administrations to the main questions of public charity at the request of the Commission on March 30, 1895]. St. Petersburg. [in Russian]

Ustav..., 1892 – Ustav ob obshchestvennom prizrenii (1915) [Charter of public charity]. Svod zakonov Rossijskoj imperii. Vol. XIII. St. Petersburg. [in Russian]

Vasil'chikov, 1872 – Vasil'chikov, A.I. (1872). O samoupravlenii: sravnitel'nyj obzor russkih i inostrannyh, zemskih i obshchestvennyh uchrezhdenij [About self-management: a comparative review of Russian and foreign, zemstvo and public institutions]. St. Petersburg, 460 p. [in Russian]

Veselovskij, 1914 – Veselovskij, B.B. (1914). Istoricheskij ocherk deyatel'nosti zemskih uchrezhdenij Tverskoj gubernii (1864–1913 gg.) [Historical sketch of the activity of zemstvo institutions of the Tver province (1864–1913)]. Tver', 591 p. [in Russian]

Veselovskij, 1918 – Veselovskij, B.B. (1918). Zemstvo i zemskaya reforma [Zemstvo and Zemstvo reform.]. Petrograd, 48 p.

Veselovskij, T. 1 – Veselovskij, B.B. (1909–1911). Istoriya zemstva za sorok let [The history of the Zemstvo for forty years]. Vol. 1. St. Petersburg, 750 p. [in Russian]

Veselovskij, T. 3 – Veselovskij, B.B. (1909–1911) Istoriya zemstva za sorok let [The history of the Zemstvo for forty years]. Vol. 3. St. Petersburg, 730 p. [in Russian]

Yastrebova et al., 2017 – Yastrebova, A.I., Stakhov, A.I., Merkulov, P.A., Filonov, V.I., Matveeva, E.S. (2017). Constitutional-legal and administrative-legal aspects of statutory regulation and maintenance of public security in the Russian federation by the state and private actors. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 8 (1): 272-290. DOI: 10.14505/jarle.v8.1(23).31 [in Russian]

Социальная политика земств центральных губерний России по призрению детей во второй половине XIX – начале XX веков

Елена Николаевна Селютина ^a, Оксана Вячеславовна Леонова ^a, Павел Александрович Меркулов ^{a, *}

^a Среднерусский институт управления – филиал РАНХиГС, Российская Федерация

Аннотация. В работе исследуется социальная политика в сфере призрения несовершеннолетних, обусловленная реформированием системы государственного управления второй половины XIX – начала XX веков, и роль земств в организации детского призрения. Дискуссионность проблематики организации детских приютов в пореформенный период обусловлена масштабностью и многогранностью проведенных преобразований, затронувших различные сферы

* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: nio-ranepa57@mail.ru (П.А. Меркулов), oks980@rambler.ru (О.В. Леонова), enseljutina@mail.ru (Е.Н. Селютина)

социальной действительности. Проведение земской реформы подняло вопросы содержания детских богоугодных заведений земствами, определение порядка приема в них детей и обеспечения дальнейшего улучшения условий их воспитания и образования в приютах. Одним из ключевых элементов исследования выступает научное обоснование причин принятия решения о децентрализации системы детских заведений с передачей полномочий в данной сфере земствам.

Статья посвящена рассмотрению региональной специфики устройства и финансирования детских земских богоугодных заведений на примере губерний Центральной России – Курской, Орловской, Тульской и др. Представлены консолидированные данные о количестве призываемых лиц, выделяемых денежных средствах на их содержание и доле расходов на богоугодные детские заведения в бюджетах отдельных земств рассматриваемых губерний. Отдельное внимание в работе уделено эффективным и низкокзатратным формам организации призрения детей, выработанным в практике земств в условиях недостаточного финансирования.

На основе сравнительного анализа авторами сделаны выводы о том, что земства после передачи детских богоугодных заведений в их ведение столкнулись с трудностями организационного и финансового характера. Политика земств была направлена на сокращение расходов и не носила системного характера. Вопросы участия земских учреждений в организации общественного призрения не могли быть решены без широкомасштабных государственных мероприятий.

Авторами доказано влияние регионального аспекта на организацию и финансирование земских детских приютов, и эта взаимосвязь раскрывает достижения и итоги реформы.

Ключевые слова: социальная политика, земская реформа, городская реформа, государственная молодежная политика, детские приюты, богоугодные заведения, губернии Центральной России.