

сиональное образование для подростков, вышедших из приютов в 10–12 лет, давала Мужская ремесленная школа им. Александра II. Она была построена только иждивением купечества: три брата Макаровых пожертвовали 10 тыс. руб., а купец Шульгин предоставил училищу дом за 20 тыс. руб. и доход от лавок [16, с. 10]. Кроме занятий по программе приходских училищ, юноши обучались столярному и сапожному мастерству, а по окончании получали свидетельство о полученном образовании.

Таким образом, на протяжении XIX в. астраханское купечество было тесно связано с развитием образования. Как добровольно, так и под давлением властей купцы участвовали в открытии и содержании учебных заведений в регионе, направляли в них своих детей, но все-таки основная масса купечества считала излишнее образование ненужным. На первом месте стояла выгода. К концу столетия ситуация изменяется – купечество начинает понимать необходимость получения образования, что сказывается на последовательной поддержке учебных заведений, в том числе профессиональных, и в увеличении числа учащихся в реальном училище.

Библиографический список

1. *Алиева А. Н.* Астраханское армянское Агабабовское училище / А. Н. Алиева // Астраханские краеведческие чтения. – Астрахань, 2010. – С. 189–197.
2. *Астраханские* губернские ведомости. – 1838. – Прибавление к № 21.
3. *Астраханские* губернские ведомости. – 1839. – № 9.
4. *Астраханские* губернские ведомости. – 1864. – № 43.
5. *Березин Т.* Историческая записка об Астраханском реальном училище за 25 лет его существования / Т. Березин. – Казань, 1902. – 120 с.
6. *ГАО.* – Ф. 1, оп. 9, д. 659.
7. *ГАО.* – Ф. 2, оп. 1, д. 450.
8. *ГАО.* – Ф. 480, оп. 1, ед. хр. 1157. – Л. 31, 38, 39.
9. *ГАО.* – Ф. 94, оп. 1, т. 8, д. 34634.
10. *ГАО.* – Ф. 94, оп. 1, т. 8, д. 34261.
11. *ГАО.* – Ф. 94, оп. 1, т. 8, д. 34266.
12. *ГАО.* – Ф. 480, оп. 1, ед. хр. 1073.
13. *ГАО.* – Ф. 94, оп. 1, т. 8, д. 34266.
14. *ГАО.* – Ф. 2, оп. 1, д. 946.
15. *ГАО.* – Ф. 2, оп. 1, д. 1364.
16. *Иванов И. С.* Общественная и частная благотворительность в Астраханской губернии / И. С. Иванов. – Астрахань, 1888.
17. *Кирокосьян М. А.* Очерки истории школьного образования в Астрахани / М. А. Кирокосьян. – Астрахань, 2009. – 172 с.
18. *Остроумов Т. Н.* Исторический очерк Астраханской 1 мужской гимназии за время с 1806 по 1914 год / Т. Н. Остроумов. – Астрахань, 1916. – 823 с.
19. *Отчет* по Астраханскому реальному училищу за 1888 год. – Астрахань, 1889. – 96 с.
20. *Рыбушкин М. С.* Записки об Астрахани / М. С. Рыбушкин. – М., 1841. – 220 с.

К ВОПРОСУ ОБ ИЗМЕНЕНИИ ПОДХОДА К ФОРМИРОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРИЗРЕНИЯ НА РУБЕЖЕ XIX–XX вв.

Г.П. Васильева
(Россия, Астрахань)

Аннотация. В начале последнего десятилетия XIX в. вновь остро стал вопрос о реформировании законодательной базы призрения нуждающихся. Учитывая все возрастающую политическую зрелость определенных слоев общества и их стремление участвовать в законотворчестве, при подготовке к принятию нового закона основной акцент был сделан на широкое обсуждение проекта. Неудовлетворенность законодательством и необходимость реформ в области общественного призрения

были признаны Правительством. Законодательная база либо отсутствовала вовсе, либо имелаась только в зачаточном состоянии. Существующее положение дел требовало коренного пересмотра законодательства в данном вопросе и формирования правового поля благотворительности как системы.

Annotation. *At the beginning of the last decade of XIX century a question on reformation of legislative base of charity of needing became urgent again. Taking into account an increasing political maturity of certain layers of society and their aspiration to participate in lawmaking, a basic accent was done on wide design reviews at preparation to acceptance of new law. Dissatisfaction with legislation and necessity of reforms in the sphere of public charity were acknowledged by the Government. Legislative base was absent or only in the rudimentary state. Actual state of affairs required a profound revision of legislation in this question and formation of the legal field charity as a system.*

Ключевые слова: общественное призрение, благотворительность, законодательная инициатива, проекты законов.

Key words: public assistance, charity, initiation of bills (legislative leadership), projects of laws (legislations).

Благотворительность в России получила широкое развитие только со второй половины XIX в. Век можно считать «золотым» в истории российской благотворительности. Именно в это время были созданы наиболее известные и многочисленные благотворительные организации и общества. К благотворительности подключались просвещенные слои населения. В сборнике «Благотворительные учреждения Российской Империи» 1900 г. сказано: «В общем, началом значительного роста благотворительных учреждений надо считать 1861 г., с этого года до 1899 г. было основано 95 % всех обществ и 82 % всех заведений, ныне функционирующих» [1, с. 10]. Предпринятое исследование позволяет сделать вывод, что организация земств стала новым этапом в развитии общественного призрения. Сразу же после создания земств на них была возложена функция общественного призрения; благотворительность, социальная помощь стали одним из главных направлений их деятельности.

В 1860-х гг. функция в области общественного призрения в империи была возложена на Министерство внутренних дел и сосредоточивалась в Главном управлении по делам местного хозяйства по отделу народного здравия и общественного призрения. Помимо МВД, к которому было отнесено более половины российских благотворительных заведений, широкую помощь нуждающиеся получали через Ведомство учреждений императрицы Марии, российское общество Красного Креста, Попечительство о трудовой помощи, Императорское человеколюбивое общество, а также городские и земские учреждения, приказы общественного призрения, церковно-приходские попечительства и сословные общества (крестьянские, мещанские, купеческие, ремесленные) [7, с. 117]. Действовавшее в то время законодательство по общественному призрению не определяло как категорию лиц, нуждающихся в помощи, так и границ общественного призрения. Поэтому города, земства, ведомства и сословные общества сами избирали формы помощи бедным, исходя из местных условий.

В соответствии с «Уставом об общественном призрении», кроме процентов с благотворительных капиталов и специальных сборов, общественное призрение осуществлялось на «1) пособия от городов и от казны; 2) подаяния, пожертвования и завещания в пользу заведений общественного призрения; 3) пенные и штрафные деньги и 4) хозяйственные и случайные доходы всякого рода» [6, с. 18–19].

На земские учреждения в обязательном порядке возлагались функции, осуществлявшиеся до 1864 г. Приказом общественного призрения и больничными советами. Для этого губернские земства получили губернские богоугодные заведения для содержания душевнобольных и соответствующий капитал, проценты за пользования с которого шли на их содержание. В ведение самоуправления перешли казенные больницы в 32 губернских и 303 уездных городах. Кроме того, на земские учреждения возлагалась функция управления медицинской частью в удельных имениях с передачей им особого уравнительного сбора с крестьян этих имений.

Распределение между губерниями заведений, имущества, капиталов общественного призрения производил министр внутренних дел (ст. 77 «Устава об общественном призрении» [9]). Разделение их на губернские и уездные и первоначальное распределение пособий из казны производили губернские земские собрания с последующим утверждением их решения министром внутренних дел. Предполагалось, что этими суммами и ограничится местное самоуправление в деле заботы о народном здоровье. Но на всякий случай земствам предоставлялось право устанавливать дополнительные сборы на общественное призрение. Общий надзор за заведениями общественного призрения оставался за губернским начальством.

В каждой губернии создавались губернские и уездные земские собрания, являвшиеся распорядительными органами и избиравшие исполнительные органы – губернские и уездные земские управы. Эти земские учреждения существовали параллельно с государственными учреждениями и могли и должны были заниматься местными хозяйством, особенно в тех сферах, куда руки государственных чиновников не доходили. И, как и государственные учреждения, они были поставлены под жесткий контроль как местной, так и центральной власти. Так, например, губернатор мог опротестовать любые постановления земства, вплоть до передачи дела в Сенат [4]. Деятельность земства затруднялась отсутствием низовых учреждений (на уровне волости, сельской общины), а также общероссийского земского органа.

Неудовлетворенность законодательством и необходимость реформ в области общественного призрения были признаны правительством еще в XIX в. Законодательная база либо отсутствовала вовсе, либо имела только зачаточное состояние, о чем свидетельствует Закон 1864 г., временно определивший обязанности, полномочия, способы деятельности земских учреждений в области общественного призрения «впредь до коренного пересмотра Устава об общественном призрении» [5, с. 368]. Существующее положение дел требовало коренного пересмотра законодательства в данном вопросе, формирования правового поля благотворительности как системы. Старый Устав, изданный во времена, когда дело общественного призрения было сополностью сосредоточено в руках приказов, не мог регулировать деятельность земств и городов.

Только в 1872 г. приступили к составлению нового закона о призрении бедных. Эта работа проводилась под эгидой Министерства внутренних дел. Предполагалось, что по окончании он будет направлен на рассмотрение в особую комиссию, при участии членов курирующих ведомств, с приглашением независимых экспертов. Законопроект не был составлен Министерством внутренних дел, была проведена лишь подготовительная работа по собранию исторических материалов об общественном призрении в России и в крупнейших европейских государствах.

В начале последнего десятилетия XIX в. вновь остро стал вопрос о реформировании законодательной базы. Учитывая все возрастающую политическую зрелость определенных слоев общества и их стремление участвовать в законотворчестве, при подготовке к принятию нового закона основной акцент был сделан на широкое обсуждение проекта. В 1892 г. была утверждена особая правительственная комиссия, под председательством статс-секретаря К.К. Грота, в состав которой вошли представители курирующих ведомств, профессора, представители СМИ и практические деятели. Основными целями этой комиссии были: 1) исследование современного положения, в котором находится общественное призрение в России; 2) подготовка проектов законодательных мер, всесторонне охватывающих вопросы призрения, для вынесения проекта на Государственный совет. В 1893 г. проект закона об общественном призрении был разработан и разослан известным деятелям благотворительности, СМИ, профессорам-специалистам и встретил ряд существенных возражений. Профессор В.И. Герье, не согласившийся с проектом, представил в комиссию свой проект под названием «Дополнение к своду учреждений и уставов об общественном призрении».

При рассмотрении каждого из проектов комиссия сочла необходимым получать отзывы и замечания со стороны местных учреждений и, особенно, со стороны земств и городов; также предполагалось выяснить участие земств в деле призрения. Было образовано особое бюро под председательством И.И. Кабата, разработали программу

с целью уточнения постановки дела благотворительности на местах и в 1985 г. разослали ее вместе с законопроектами в земские и городские управы. Ознакомившись с присланными материалами, комиссия стат-секретаря К.К. Грота разработала новые положения о призрении бедных. Все это объединилось в 1897 г. в три законопроекта и было представлено на рассмотрение комиссии. Первый был составлен профессором В.И. Герье и назывался «Положение о попечительствах общественного призрения» с приложением «Свода общих оснований для проекта об общественном призрении»; второй – К.К. Гротом, под названием «Проект общих оснований об общественном призрении», третий – И.И. Кабатом и назывался «Положение об общих основаниях общественного призрения».

При рассмотрении проектов члены комиссии большинством согласились, что проект И.И. Кабата касается в самом сжатом виде всех важнейших сторон общественного призрения, при этом в соответствии с собранным материалом заслуживает наибольшего внимания и подлежит детальному рассмотрению. Но обсуждение проекта на комиссии не суждено было состояться вследствие того, что председатель К.К. Грот заболел, в 1897 г. комиссия была закрыта, и все дела были переданы для дальнейшего производства в Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел. В 1898 г. в Хозяйственном департаменте был разработан «Проект об изменении и дополнении Устава общественного призрения» [3, с. 559]. Исполнительная часть по призрению возлагалась на земские и городские управы: а) оказание помощи всем действительно нуждающимся; б) учреждение, содержание и управление благотворительными заведениями; в) сосредоточение всех сведений о нуждающихся в призрении; г) управление имуществом и капиталом, предназначенным на призрение.

Но из-за бюрократических проволочек проект был практически погребен в недрах канцелярий и архивов. Колоссальная работа, проделанная целым поколением видных российских политиков, просветителей и юристов, своей реализации практически не нашла. Лишь в 1906 г. по поручению Главного управления по делам местного хозяйства был составлен Е.Д. Максимовым проект «Устава попечения о нуждающихся» с обширной объяснительной запиской, но и его постигла судьба предшественников. Рассмотрим более детально основные положения названных проектов, выявим их общие черты и отличительные особенности.

Проекты (И.И. Кабата, Департамента и Е.Д. Максимова) устанавливают принцип обязательности общественного призрения. Во всех этих проектах лица, подлежащие обязательному призрению – душевнобольные, дети, оставшиеся без родителей, беспомощные старики, калеки, т.е. те, которые без внешней помощи могут лишиться здоровья и жизни. Проекты комиссии устанавливают общее положение, что «призрение бедных – это обязательное дело государства», выделяют, что общественное призрение защищает каждого нуждающегося и дает право на призрение в рамках минимальной и безусловной необходимости. Проект Е.Д. Максимова идет дальше: в нем юридически закрепляется право на призрение «лица, которым не оказано обязательного попечения, а также родственники их, попечители, опекуны и все потерпевшие от не оказания обязательного попечения, помимо жалоб в губернские объединения по делам нуждающихся, имеют право искать возмещение убытков с не оказавших обязательной помощи учреждений и лиц в судебном порядке». Обязанности по призрению распределяются между родственниками нуждающихся, земскими, городскими и сословными управлениями и государством. Институт устаревшего сословного призрения сохранен всеми проектами, за исключением проектов комиссии и Е.Д. Максимова.

Схема оказания помощи нуждающимся в рассматриваемых проектах у всех одинакова. Обязанности и расходы по призрению возлагаются на ближайших родственников, если они материально обеспечены. При отсутствии таких родственников обязанность переходит на сословные общества, к которым они принадлежат (проекты В.И. Герье, К.К. Грота, И.И. Кабата и Департамента), или земские и городские управления (проекты комиссии и Е.Д. Максимова). Некоторые проекты ограничивают обязанности сословных обществ по призрению своих неимущих членов. По проекту профессора В.И. Герье, обязанности по призрению возлагаются на такие общества, кото-

рые обладают благотворительными учреждениями, капиталами или недвижимым имуществом. Проект Хозяйственного департамента Министерства Внутренних Дел освобождает сословные общества от призрения: 1) членов, которые требуют специального попечения в лечебных или исправительных заведениях; 2) тех, которые пробыли не менее 10 лет за пределами сословных обществ и т.д. Земские и городские общественные организации обязаны оказывать призрение всем тем нуждающимся, которые не получают помощи ни от родственников, ни от сословных обществ.

В проекте комиссии обязанность государства по призрению нуждающихся прослеживается в самом общем виде, а в проекте Департамента полностью отсутствует. Проекты В.И. Герье и К.К. Кабата устанавливают, что помощь из общегосударственных источников возможна лишь в случаях массовых чрезвычайных бедствий (наводнения, пожары, эпидемии и т.д.). Участие государства в деле призрения выражается в расходах на призрение определенных категорий нуждающихся. К ним относятся, по проекту Е.Д. Максимова, бродяги, раненые воины, семьи убитых и без вести пропавших на войне; в проекте предусматриваются также обязательные пособия из средств государства земским учреждениям на содержание исправительных заведений для малолетних преступников, рабочих колоний, на меры по борьбе с пьянством и т.д.

При этом для сравнения можно привести данные о незначительном участии в деле оказания помощи населению со стороны государства по затратам на дело призрения в России и, например, Великобритании. Данные, касавшиеся официальных затрат и не включавшие затраты частных благотворителей, показывают, что в конце XIX в. душевой расход на общественное призрение равнялся в России 0,09–0,35 руб., а Великобритании – 3 руб. [4, с. 24]. Органы общественного призрения во всех проектах однообразны. Вести дело общественного призрения должно Министерство внутренних дел. В губерниях дело призрения ведется губернскими и уездными земствами, а в городах – городскими общественными управлениями, исполнительными органами служат попечительства участковые (сельские, городские), уездные, земские, городские и губернские, некоторыми проектами предусматриваются еще и сословные попечительства.

Таким образом, всеми проектами принимается участковая система попечительства, а основной общественной организацией, которая обязана была призывать нуждающихся, принимается участок (искусственно образованная административная мелкая единица), и только Е.Д. Максимов за основную единицу в уезде считает волость. Большинство проектов устанавливает определенную зависимость между всеми попечительствами, хотя каждое из попечительств (участковое, уездное, городское) и действует в пределах своего участка самостоятельно, но участковое обязательно отчитывается перед уездным или городским, уездное и городское – перед губернским.

Более подробно разработан вопрос об организации общественного призрения в проекте Е.Д. Максимова, причем распределение обязанностей между губернскими, уездными и волостными попечительствами принимается не только на основании территориального деления, но и зависит от категории нуждающихся. К губернским попечительствам относится обязательное попечение душевнобольных, бродяг, лиц, осужденных на ссылку в Сибирь, малолетних преступников и лиц, обративших нищенство в промысел; уездные попечительства оказывают призрение детям всех возрастов и лицам, нуждающимся в заработке, а также на основании территориального принципа управляют всеми учреждениями и мерами по призрению уездного земства; волостные попечительства собирают сведения о нуждающихся, проживающих на территории волости, оказывают им непосредственную помощь. В тесной связи в проектах, определяющими административные единицы для призрения нуждающихся, находятся статьи, устанавливающие институт места призрения.

Объединяющим началом, которое устанавливается проектами, является, что всякий, впавший в нужду, подлежит призрению земского или городского участкового попечительства, на территории которого это случилось, но призрение оказывается предварительно, если у него иное место призрения. Последнее, по проектам В.Е. Герье, К.К. Грота, И.И. Кабата, хозяйственного Департамента, определено местом призрения лиц, приписанных к сословным обществам [2, с. 123–135].

Таким образом, несмотря на высокую степень проработанности и востребованности обществом, ни один из законопроектов не только не стал законом, но даже не обсуждался в законодательных учреждениях. Через все проекты (кроме проекта профессора В.И. Герье) проходит обязательность призрения, но обязанности оказания помощи нуждающимся, по существу, являются не правовыми нормами, а скорее моральными. Это является большим недостатком законопроектов с юридической точки зрения. Отсутствие в проектах финансового обоснования дела призрения является вторым недостатком, который в связи с первым дает вывод, что даже если бы один из законов приняли, то он существовал бы только на бумаге. Однако подобный подход при всей своей положительности, к сожалению, чрезвычайно затягивал принятие конкретных решений и, как следствие, оттягивал необходимую реформу законодательства о бедных.

Все составители проектов хотели создать такой закон, который предусматривал возможность одновременной помощи всем нуждающимся; фактически это были больше благие намерения, чем продуманная политика государства в области призрения неимущих. Определить разряды нуждающихся, подкрепляя их защиту юридически и финансово, – вот основная задача государства в деле призрения. Подобный подход является гарантом принципа обязательного призрения, превращая его из декларативного в реально действующий.

Библиографический список

1. *Благотворительные учреждения Российской Империи.* – СПб., 1900. – Т. 1.
2. *Ди-Сеньи Н. К.* К вопросу о пересмотре действующего законодательства об общественном призрении / Н. К. Ди-Сеньи // Труды первого съезда русских деятелей по общественному и частному призрению (8–13 марта 1910 г.). – СПб., 1910.
3. *Законопроект* об общественном призрении и благотворительности // Трудовая помощь. – СПб., 1898.
4. *Ильинский В.* Благотворительность в России / В. Ильинский. – СПб., 1908.
5. *Полное Собрание* законов Российской империи. – 2-е изд. – СПб., 1863. – Т. 26, № 40458.
6. *Ульянова Г. Н.* Специальная периодика по благотворительности России 1870–1907 гг. / Г. Н. Ульянова // Вопросы историографии и источниковедения дооктябрьского периода. – М., 1992.
7. *Устав* об общественном призрении. – СПб., 1892
8. *Полное Собрание* законов Российской империи. – СПб., 1867. – Т. 39, отд. 1, № 40547.
9. *Статистический* ежегодник России. – Пг., 1914–1915. – Отд. 5.
10. *Ульянова Г. Н.* Новейшая американская историография российской благотворительности / Г. Н. Ульянова // Отечественная история. – 1995. – № 1.

О.И. ГОРОДОВИКОВ: ПОДГОТОВКА КАВАЛЕРИЙСКИХ ЧАСТЕЙ В НАЧАЛЕ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

В.А. Хабунов
(Россия, Республика Калмыкия, Элиста)

Аннотация. *Рассматриваются вопросы формирования и подготовки кавалерийских соединений на начальном этапе Великой Отечественной войны.*

Annotation. *The article is devoted to the questions of formation and preparation of the cavalry formations at the beginning of the Great Patriotic war.*

Ключевые слова: *кавалерия, война, подготовка, инспекция.*

Key words: *cavalry, war, preparation, inspection.*

К осени 1941 г. на советско-германском фронте создалось тяжелое военное положение: советское государство несло огромные людские, территориальные, военные и экономические потери. Дальнейший благоприятный исход военных действий зависел от количества и качества резервов. Война с первого дня приобрела всенародный характер. Государственный Комитет обороны при активном участии советских и партийных органов превратил Поволжье, Урал, Западную Сибирь в крупную базу по