

В.О. Закриницька
викладач кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

З ІСТОРІЇ СТАНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІНЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ СІМ'Ї, ДІТЕЙ ТА МОЛОДІ

Анотація: Стаття присвячена дослідженню витоків і становлення національної системи соціального захисту сім'ї і дітей. У статті представлений аналіз державних спроб формування органів управління суспільним піклуванням, зокрема побудови владної вертикалі, розподілу і розмежування повноважень, чіткої субординації, звітності і контролю за діяльністю її органів.

Ключові слова: соціальний захист, історія соціального захисту, управління соціальним захистом, історія управління, органи управління, сім'я, діти.

Аннотация: Статья посвящена исследованию истоков и становления национальной системы социальной защиты семьи и детей. В статье представлен анализ государственных попыток формирования органов управления общественным призрением, в частности построения вертикали власти, распределения и разграничения полномочий, четкой субординации, отчетности и контроля за деятельностью ее органов.

Ключевые слова: социальная защита, история социальной защиты, управление социальной защитой, история управления, органы управления, семья, дети.

Summary: The article is devoted research of sources and becoming of the national system of social defense of family and children. The analysis of state attempts of forming of organs of management public charity is presented in the article, in particular constructions of vertical line of power, distributing and delimitation of plenary powers, clear deference to rank, accounting and control after activity of its organs.

Keywords: social defense, history of social defense, management of social defense, management history, management organs, family, children.

В контексті сучасної розбудови національної системи соціального захисту сім'ї та дітей особливого значення набуває дослідження власного історичного досвіду. Дослідження особливостей організації і нормативно-правового забезпечення органів управління у визначеній сфері в історичній ретроспективі має безумовний науковий інтерес і практичне значення. Це дає можливість простежити основні тенденції розвитку системи органів управління, зрозуміти сутність організаційно-правових проблем, що виникли в процесі її розвитку, дозволяє використати або врахувати позитивні здобутки та запобігти прорахункам, що мали місце в минулому.

Аналіз, представлений у публікації, хронологічно охоплює основні етапи формування системи суспільного піклування сім'ї і дітей в період з X до початку XX століть. Наукову значимість дослідженню додає те, що воно базується на першоджерелах, працях дореволюційних і сучасних учених, статистичних даних з періодичних видань кінця XIX початку XX століть. Значна увага приділена бібліографічним джерелам, що відображають історіографію предмету в досліджуваній період.

Важливого значення для дослідження проблем, пов'язаних із історичним розвитком соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, його організації й особливостей нормативно-правового забезпечення, становлять наукові праці таких учених XVIII – початку XX століть як І.А. Андрієвський [1], П.Ф.Ашрот [2], Н.В. Бахтин [3], В.О. Гаген [4], Д.О.Дриль [5], Є.Д. Максимов [6, 7, 8, 9], К.О. Мушинський [10], Е.В. Мюнстерберг [11], М.І. Слобожанін [12] та декотрих інших.

Звернемо увагу на те, що ще у 1883р. був виданий фундаментальний покажчик В.І.Межова «Добродійність в Росії» [13] і „Бібліографія про благодійність” А.Ф.Селіванова [14], в яких узагальнені праці і публікації про становлення системи соціального захисту в державі. Інтерес для аналізу представляє «Покажчик до журналу «Дитяча допомога» за весь період його існування (1883 – 1894рр.). Відзначимо також видання у в 1818р. при Міністерстві Поліції «Засад розбудови і розповсюдження в Росії суспільного піклування» [15], що представляють глибокий аналіз розвитку системи соціального захисту населення, в першу чергу дітей, матерів, вдів.

Вивчення й аналіз дореволюційних і сучасних наукових джерел з даної проблематики дає можливість зробити висновок, що зародження елементів управління з боку держави розвитком системи соціального захисту дітей, сім'ї та молоді відстежується за першоджерелами буквально з витоків державності і періоду княжого правління. Особливий розвиток цей процес отримує в період правління князя Володимира I, коли у 966р. виходить Статут, в якому міститься детальне Узаконення про піклування, що стає

базовою засадою для «влаштування і управління ним до другої половини XVIII ст.» [15, с.2]. Базувалося узаконення на правилах православної Грецької Церкви про Суспільне піклування, в яких першочергова увага приділялася організації опіки над вдовами, а також «молодими і недосконалими віком» дітьми.

Піклування про бідних і страждених вважав своїм обов'язком і князь Володимир Мономах. Наслідуючи добродійність брата, його сестра княжна Ганна заснувала в Києві виховне училище для дівчат, де вони вивчали грамоту, оволодівали азами професії і жіночими ремеслами.

Особливого значення має дослідження історичних спроб з боку держави щодо структуризації та інституціоналізації системи суспільного піклування, зокрема розбудови владної вертикалі, розподілу і розмежування повноважень суб'єктів управління даною системою, субординації, звітності і контролю. З метою уточнення змісту поняття «суспільне піклування» звернемося до енциклопедичного словника Ф.А. Брокгауза і І.А. Ефрона. На сторінках цього відомого видання (словник виданий у 1898 році) «суспільне піклування (призріння)» визначається «як культурна форма добродійності», «сукупність добродійних установ і заходів, що мають на меті надання допомоги особам, які по хворобі, старості або за інших причин позбавлені можливості добувати собі прожиток особистою працею» [16, с.165].

За висновками дослідників суспільне піклування на відміну від простої добродійності є її організованою формою і, що саме з виникнення суспільного піклування можна говорити про прояву соціальної політики держави. У зв'язку з цим відзначимо Судебник Царя Олексія Михайловича 1550р., в якому містяться правила, що відносяться до суспільного піклування. Зокрема у главі 8 Судебника явно простежуються спроби організації і координації процесу піклування в масштабах країни: даються директиви про вирішення цієї проблеми в Москві, Новгороді, в українських містах, регламентується порядок викупу дітей боярських у кримських, турецьких, грецьких продавців живого товару тощо (гл. 8 Про спокутування полонених)

[17, с.218].

В той же час вважаємо за необхідне відзначити, що перехід до суспільного піклування пов'язується передусім із діяльністю зібраного у 1551р. Іоанном Грізним Стоголового Собору, який констатував розвиток жебрацтва у величезних масштабах і при цьому вказав на відсутність належних заходів піклування. Собор вперше відзначив, що піклування про бідних є обов'язком суспільства і держави, у зв'язку з цим воно повинно регулюватись відповідними законами. Він також вперше виділив різноманітні категорії тих, хто жебракує і для кожної з них установив особливі способи піклування [18, с.222]. А в Стоглаві (збірник рішень Стоголового Собору 1551р.), представлені базові положення для організації системи суспільного піклування, які в першу чергу стосуються обов'язків інституцій, що займаються розподілом виділених з казни хліба, солі, грошей, одягу «по хатах богаділень по всіх містах» [19, с.242 - 243] для бідняків, вдів, дітей-сиріт, підлітків.

Не можна обійти увагою і такий документ як Вказівка про «жебрацьких дітей» [20, с.58] 1682р. Із загального числа жебраків виділялися убогі безрідні діти. Фактично це є першим відомим фактом, коли з боку держави здійснюються спроби не тільки вирішити питання, пов'язані з підтримкою сиріт продуктами життєдіяльності (їжею, одягом, житлом), але й зайнятися вихованням, навчанням грамоті і навичкам професії.

З початком XVIII ст. в період царювання Петра I держава активізує свою захисну функцію по відношенню до сім'ї, дітей і молоді за допомогою прийняття низки законодавчих актів: Укази від 27 березня 1714р. „Про виконання опублікованого Указу про розділ рухомих і нерухомих речей після батьків дітям та про нагляд за його застосуванням” [21, с.90], від 19 березня 1722р. „Про організацію шпиталів при монастирях” [22, с.86], від 12 квітня 1722р. „Про заборону батькам і панам примушувати дітей до вступу в шлюб проти їх волі” [23, с.92] та ін.

Відбувається розвиток розрізнених заходів піклування в певну цілісну

систему. Як зазначав з цього приводу Є.Д. Максимов, політика Петра I в галузі опікування дітей різного віку, що залишилися без батьків, «внесла критичне відношення до цього явища, внесла елемент свідомості і системи у справу нерозбірливої і безсистемної допомоги, поставила принцип суспільної користі і порядку в особистому прояві милосердя вище за індивідуальні прагнення» [9, с.35].

У 1775р. Катерина II видає Указ «Установу для губерній», яким вводиться принципово новий орган управління – Приказ суспільного призріння (підклування), губерньська установа «для справ підклування і народної освіти (облаштування і завідування народними школами, сирітськими будинками, лікарнями, аптеками, богадільнями, робочими і гамівними будинками)» [16, с.196]. Вся діяльність з управління системою соціального захисту регламентувалася Статутом про суспільне підклування, де визначалося, що «головне завідування справами суспільного підклування належить до предметів відомства Міністерства Внутрішніх Справ» [24, с.1]. Загальний місцевий нагляд за дотриманням приписів цього Статуту покладалася на головних начальників губерній і областей, а також на губернаторів і градоначальників. Завідування суспільним підклуванням в губерніях і повітах доручається земським установам, а на місцях – Приказам суспільного призріння або установам, що їх замінюють.

Статут чітко регламентував підпорядкованість Приказів, зокрема Правлячому Сенату і Міністерству Внутрішніх Справ, структуру приказів, порядок розгляду справ в приказах, а також їх відповідальність. Звернемо увагу на пункт 101, де визначено, що Приказ приймає вказівки від Імператора і Сенату, виконує розпорядження Міністерства і пропозиції губернатора і «нікому іншому не подає і не надсилає рапортів» [25, с.19]. Визначались також види допомоги, джерела їх надходження (від міст або від казни, від подаянь і пожертвувань). Передбачалося, що штрафні гроші (грошові стягнення, пені і штрафи) перераховуються на потреби системи суспільного підклування.

Другий розділ документу містив «Статути про управління закладами суспільного піклування», зокрема регламентувалися види закладів, а управління ними покладалося на губернські і повіти земські установи. У губерніях, повітах і окремих містах створювалися ради суспільного піклування, визначалися предмети і межі влади рад суспільного піклування, порядок їх діяльності з управління системою органів піклування певних територій.

Інтерес для дослідження представляють Табелі про стан Приказів Суспільного Піклування, підготовлені Міністерством Внутрішніх Справ у вигляді статистичних додатків до аналізу розвитку Приказів суспільного піклування на початку XIX ст. Вони важливі, на нашу думку, перш за все, для розуміння тих завдань, які ставилися перед Приказами, особливостей їх територіального розподілу та основних напрямів діяльності.

Відзначимо, що якщо в 1803р. таких територіальних органів було 45, то у 1816р. вже 51. Зокрема, на територіях сучасної України у 1816р. діяли Волинський, Єкатеринославський, Київський, Полтавський, Слобідсько-Український, Херсонський, Чернігівський прикази. Так, наприклад, Полтавський Приказ піклування (включав такі міста як Полтава, Кременчук та Лубни) опікувався у 1816р. 487 особами, насамперед дітьми. Було відкрито в Полтаві пологовий будинок (родільню), Будинок виховання бідних, аптеку, лікарню в Лубнах, інвалідний будинок з церквою тощо.

Чернігівський Приказ містив не лише традиційну лікарню і аптеку, але й ремісниче училище, яке готувало висококваліфіковані кадри у слюсарній і ковальській справах, навчало пошиттю одягу тощо; Київський Приказ – утримував Виховний будинок, а при ньому пологовий будинок і гімназію; Єкатеринославський Приказ – виділяв допомогу на утримання гімназії і училища. Цікавий історичний факт характеризує діяльність Волинського Приказу – поряд з утриманням лікарні, він «викупив Дерев'яний театр, побудований добровільними пожертвуваннями чиновників» і отримував «кошти від здачі його в найм» [26]. До кінця XIX ст. Прикази суспільного

підклування були створені в більшості губерній і крупних міст країни. Вони спрямовували зусилля на надання допомоги тим категоріям населення, які цього потребували.

На особливу увагу заслуговує третя глава Статуту про суспільне підклування, в якому регламентувалися правовий статус, порядок створення і управління добродійними організаціями і касами. Слід сказати, що це було особливо актуальним: буквально з початку XIX ст. спостерігається активне створення різного роду добродійних громадських організацій, які у ряді випадків значно полегшували державне фінансування закладів суспільного підклування.

Більшість із створюваних добродійних громадських організацій займалися питаннями надання соціальної допомоги дітям, підліткам, матерям, працюючим жінкам, малолітнім правопорушникам. Деякі з них, особливо опікувані членами імператорської сім'ї, охоплювали практично всі губернії Росії. Серед найбільш відомих – Відомство установ Імператриці Марії, Російське товариство Червоного Хреста, Опікування про трудову допомогу, Імператорська Людинолюбне товариство, а також міські і земські установи, церковно-приходські і станові громадські об'єднання (селянські, міщанські, купецькі, ремісничі). На підкуванні цих товариств (повному або частковому) знаходилися дитячі притулки і колонії, професійні школи і майстерні для дітей, гуртожитки для учнів, заклади для психічних і фізично хворих дітей, інші заклади для постійного підкування про дітей.

Якщо проаналізувати розвиток добродійних громадських організацій в Харківській губернії до 1917р., то можна зробити висновок, що увага до соціального захисту сім'ї, дітей і молоді завжди було пріоритетним напрямом їх діяльності. На сторінках місцевих газет активно висвітлювалась діяльність Харківського товариства підкування безпритульних малолітніх сиріт (з 70-х рр. XIX ст. до 1913р.), Харківського товариства виправних притулків (з 1871р. до 1914р.), Харківського товариства патронату над неповнолітніми (1913 – 1915рр.), Товариства боротьби з жебрацтвом дітей в м. Харкові (1907 –

1915pp.), Харківського відділення добродійного об'єднання «Союз для боротьби з дитячою смертністю в Росії» (відкритий за ініціативою проф. І.В.Троїцького 15 квітня 1906р., діяв до 1916р.), Громадського товариства фізичного виховання і захисту дітей (1901 – 1913pp.), Товариства Будинку Братської Дружини, що займалася добродійністю у сфері освіти, фізичного виховання і захисту дітей, відкриттям безкоштовних дитячих їдалень і т.п. з 1901 по 1913 роки, Товариства піклування про хворих дітей міста Харкова, що діяло з 1899 по 1915 роки і багато інших [27, с. 152 - 154].

Активна робота проводилася в напрямку захисту сім'ї і жінок - матерів. Зокрема, це діяльність Харківського відділення Добродійної організації заохочення жіночої праці (1907 – 1913pp.), Харківського об'єднання взаємодопомоги жінок-працівниць (1902 – 1916pp.), фонду «Допомога породіллям» (1908 – 1913pp.)

У 1892р. було створено спеціальну державну комісію для вирішення завдання реформування системи суспільного піклування. У 1897р. комісією підготовлено «Положення про опікування суспільного піклування», що встановлює створення органів державного опікування на рівні губерній, повітів, міст і сіл у вигляді «дільничних опікувань». Витрати на державні допомоги передбачалося покривати із земських засобів відповідно до кошторисів, представлених опікуваннями.

Таким чином, на початок XIX ст. відстежується формування державно-адміністративної системи суспільної опіки (інституційне становлення системи допомоги, формування правової бази, адміністративне управління, що включає територіальні структури, часткове фінансування державою соціальної допомоги). Особливістю цього етапу є те, що держава не прагнула до прямого виконання соціальних функцій, а тільки сприяла в цьому іншим інститутам: особистій і суспільній добродійності, благодійним організаціям, корпоративному соціальному страхуванню, місцевій владі, церкві. За Міністерством внутрішніх справ було закріплено лише функції вищого нагляду за законністю у даній сфері соціальної діяльності. В той же час з

подальшим розвитком опікування та добродійності більш гострою поставала потреба у державному регулюванні суспільного опікування.

Все вищевикладене дозволяє зробити висновок про те, що вітчизняна система державного піклування сім'ї, дітей і молоді, представляла на початок ХІХ ст. значну за розміром і різнопланову мережу державних і недержавних організацій, що займалися наданням соціальної допомоги сім'ям, що мають потребу і дітям. Сформована система на той час по багатьом критеріям перевершувала європейський досвід, зберігаючи при цьому національні традиції і духовні практики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андриевский И.А. К вопросу об отношении государства к общественному призрению / И.А.Андриевский. – М.: б/и, 1894. – 89 с.
2. Ашрот П.Ф. Призрение бедных / П.Ф.Ашрот.– СПб.: Гос.тип., 1902.– 128 с.
3. Бахтин Н.В. К вопросу о мерах помощи порочным и падшим людям / Н.В.Бахтин. – Новгород: гор.тип., 1910. – 72 с.
4. Гаген В.А. Право бедного на призрение /В.А. Гаген – СПб.:Гос.тип., 1901.– 175с.
5. Дриль Д.А. Бродяжничество и нищенство и меры борьбы с ним /Д.А.Дриль. – СПб.: Гос.тип., 1898. – 34 с.
6. Максимов Е. Земская деятельность в области общественного призрения /Е.Максимов //Журнал юридического общества при Императорском СПб университете. Кн.6. – СПб.: Императ.тип., 1985.– С. 94 – 99.
7. Максимов Е. Законодательные вопросы попечения о нуждающихся /. Е.Максимов – СПб.: Гос.тип, 1907. – 48 с.
8. Максимов Е.Д. Приказы общественного призрения в прошлом и настоящем /Е.Д.Максимов //Трудовая помощь. – 1901. – № 9 –10. – С.2 – 17.

9. Максимов Е.Д. Из истории государственного призрения в России. Трудовая помощь./Е.Д.Максимов. – Спб: изд. ж-ла “Трудовая помощь”, 1901.– С. 30–48.
10. Мушинский К.О. Устройство общественного призрения в России /К.О.Мушинский. – СПб.: Мин-во внутр. дел, 1862. – 89 с.
11. Мюнстеберг Э. Призрение бедных /Э. Мюнстеберг. – СПб.: Гос.тип, 1900. – 101 с.
12. Слобожанин М. Из истории и опыта земских учреждений: Очерки / М. Слобожанин – Спб.: Издание журнала «Жизнь для всех», 1913. – 552 с.
13. Межов В.В. Благотворительность в России: Библиографический указатель книг и статей на русском языке, вышедших в России в период царствования императора Александра II /В.В.Межов.– Спб.: Изд. Императорского человеколюбивого общества, 1883. – 386 с.
14. Селиванов А.Ф. Библиография о благотворительности /А.Ф.Селиванов. –Спб.: Тип.Я.В.Киршбаума, 1901.– 13 с.
15. О общественном призрении в России /Издано при Министерстве Полиции. – Спб., 1818. – 114 с.
16. Энциклопедический словарь. /издатели Ф.А.Брокгауз (Лейпциг), И.А. Ефрон (С.-Петербург).Т.49.– С.Пб: Типо-литография И.А.Ефрона, 1898. – 665 с.
17. Уложение, по которому суд и расправа во всяких делах в Российском государстве производится, сочиненное и напечатанное при владении Его Величества государя царя и великого князя Алексея Михайловича. – Спб.:Тип. Правительствующего Сената, 1820. – 228 с.
18. Собченко В.В. Историко-національні етапи розвитку соціального захисту населення / В.В. Собченко // Теорія та практика державного управління . – 2011. – Вип. 4 (35). – С. 216 - 229
19. Стоглав // Российское законодательство X – XX веков в девяти томах. Т.2 /под общ. ред. док. юрид. наук, проф. О.И.Чистякова.– М.: Юрид. лит., 1987. – С. 242 – 243.

20. Российское законодательство X – XX веков в девяти томах. Т. 3 /под общ. ред. док. юрид. наук, проф. О.И.Чистякова.– М.: “Юрид.лит.”, 1987.– 558 с.

21. Указ от 27 марта 1714 г. «Об исполнении опубликованного Указа о разделе недвижимого имущества после родителей детям и о надзоре за ним» //Законодательные акты Петра I: Т.1 Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники /сост. Н.А.Воскресенский; под ред. и с предисл. Б.И.Сыромятникова. – М.: Изд-во АН СССР, 1945.– С. 90 - 91.

22. Указ от 19 марта 1722 г. «Об организации госпиталей при монастырях» //Законодательные акты Петра I. Т.1 Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники /сост. Н.А.Воскресенский; под ред. и с предисл. Б.И. Сыромятникова. – М.: Изд-во АН СССР, 1945. – С. 86 - 89.

23. Указ от 12 апреля 1722 года «О запрете родителям и господам принуждать детей к вступлению в брак против их воли» Т.1 //Законодательные акты Петра I: Т.1 Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники /сост. Н.А.Воскресенский; под ред. и с предисл. Б.И.Сыромятникова.– М.:Изд-во АН СССР, 1945. – С. 92 - 93.

24. Устав о общественном призрении. Книга первая. Общее учреждение установлений общественного призрения и уставы заведений им подведомственных. – Спб.: Тип. правит. Сената, 1892. – 224 с.

25. Устав о общественном призрении //Свод Законов Российской Империи. Т.ХIII–СПб.: Изд-е Кодификационного отдела при Государственном Совете, 1892.– С. 19 – 55.

26 Табель о состоянии Приказов Общественного Призрения в 1816г.: Приложение // О общественном призрении в России.– Спб.: Издано при Министерстве Полиции, 1818.

27. Подробное обозрение благотворительных действий Приказов общественного призрения //Журнал Министерства внутренних дел. – 1856.– Ч.ХVI. – Кн.3. – Отд.2. – С. 146 – 162.