

Социальная политика Российской империи на территории белорусских губерний в 1861–1914 гг.: сущность, этапы, особенности

Моторова Н.С.

Белорусский государственный университет, Минск

Формирование феномена социальной политики в Российской империи было обусловлено переходом к индустриальному типу цивилизации.

Цель статьи — анализ эволюции содержания и ведущих направлений государственной социальной политики на территории Беларуси в пореформенный период.

***Материал и методы.** Исследование подготовлено на основе анализа законодательных актов, представленных в «Полном собрании законов Российской империи» и «Своде законов Российской империи», материалов из фондов Российского государственного исторического архива в Санкт-Петербурге, Национального исторического архива Беларуси в Минске, Национального исторического архива Беларуси в Гродно. Для достижения поставленной цели использовались анализ, синтез, историко-генетический и историко-сравнительный методы.*

***Результаты и их обсуждение.** В Российской империи социальная политика начала оформляться после отмены крепостного права. Она включала в себя совершенствование системы здравоохранения, предотвращение эпидемий, помощь лицам с психофизическими особенностями развития, общественное призрение и борьбу с нищенством, поддержку лиц, пострадавших от стихийных бедствий, пенсионное обеспечение, социальное страхование. В реализации государственной социальной политики на территории белорусских губерний можно выделить три этапа: 1861–1881 гг., 1881–1894 гг., 1894–1914 гг. Ее специфика была связана с особенностями социально-экономического и общественно-политического развития региона в пореформенный период.*

***Заключение.** Государственная социальная политика была ориентирована на сохранение внутренней стабильности через решение наиболее острых социальных проблем населения.*

***Ключевые слова:** социальная политика, социальные проблемы, Российская империя, белорусские губернии.*

(Ученые записки. — 2019. — Том 30. — С. 42–45)

Social Policy of the Russian Empire on the Territory of Belarusian Provinces in 1861–1914: Essence, Stages, Features

Motorova N.S.

Belarusian State University, Minsk

The formation of the phenomenon of social policy in the Russian Empire was due to the transition to the industrial type of civilization.

The purpose of the article is to trace the evolution of the content and main directions of state social policy in Belarus in the post-reform period.

***Material and methods.** The study was prepared on the basis of the analysis of legislative acts presented in the “Complete collection of laws of the Russian Empire” and “The Code of laws of the Russian Empire”, materials from the funds of the Russian State Historical Archive in St. Petersburg, the National Historical Archive of Belarus in Minsk, the National Historical Archive of Belarus in Grodno. To achieve this goal, analysis, synthesis, historical-genetic and historical-comparative methods were used.*

***Findings and their discussion.** In the Russian Empire social policy began to take shape after the abolition of serfdom. It included improving the health care system, preventing epidemics, helping people with psychophysical disabilities, social charity and combating poverty, supporting people affected by natural disasters, retirement benefits, and social insurance. In the implementation of state social policy on the territory of the Belarusian provinces, three stages can be distinguished: 1861–1881, 1881–1894, 1894–1914. Its specificity was due to the peculiarities of the social and economic as well as social and political development of the region in the post-reform period.*

***Conclusion.** State social policy was focused on maintaining internal stability through solving the most acute social problems of the population.*

***Key words:** social policy, social problems, the Russian Empire, Belarusian provinces.*

(Scientific notes. — 2019. — Vol. 30. — P. 42–45)

Формирование феномена социальной политики было связано с переходом к индустриальному типу цивилизации. Новые социально-экономические условия, выражавшиеся в изменении социальной структуры населения, интенсификации миграционных процессов, развитии путей сообщения, урбанизации и индустриализации, привели к возникновению широкого спектра социальных проблем. Государство должно было приступить к их разрешению для сохранения внутривластной стабильности.

На сегодняшний день проблема формирования социальной политики в Российской империи и ее реализация на региональном уровне во второй половине XIX – начале XX в. остается малоизученной темой. Теоретические и исторические аспекты ее развития были охарактеризованы в монографии Т.Ю. Сидориной «Два века социальной политики» [1]. В ней исследовательница благодаря анализу социологических и социально-философских учений и учету специфики внутривластного развития России и западноевропейских стран проследила эволюцию содержания социальной политики и выделила методы ее реализации.

Цель статьи – анализ эволюции содержания и ведущих направлений государственной социальной политики на территории Беларуси в пореформенный период.

Материал и методы. Данная публикация подготовлена на основе анализа законодательных актов, представленных в «Полном собрании законов Российской империи» и «Своде законов Российской империи», а также материалов, собранных в ходе научно-исследовательской работы в Российском государственном историческом архиве в Санкт-Петербурге, Национальном историческом архиве Беларуси в Минске, Национальном историческом архиве Беларуси в Гродно. Методологическая база исследования – общенаучные и специально-исторические методы. Анализ и синтез позволили выявить сущность государственной социальной политики после отмены крепостного права. Благодаря использованию историко-генетического метода удалось проследить эволюцию ее основных направлений на протяжении 1861–1914 гг. Применение историко-сравнительного метода помогло определить характерные особенности реализации государственной социальной политики на территории белорусских губерний по сравнению с центральными регионами Российской империи.

Результаты и их обсуждение. Понятие «социальная политика» зародилось в Пруссии. Впервые данный термин встречается в 1853 г. в работе немецкого философа В.Х. Ри «Естественная история народа как основа немецкой социальной политики», некоторое время он использовался в качестве синонима «государственного социализма» [2, с. 167]. За почти двухсотлетний период смысловое содержание термина прошло значительную эволюцию, которая была обусловлена теоретическим обоснованием идей социального государства и их практическим воплощением во второй половине XX в.

В Российской империи термин «социальная политика» постепенно начинает применяться в администра-

тивно-правовой практике после отмены крепостного права. Однако данное понятие имело разные трактовки. Так, русский публицист и юрист В.В. Водовозов в статье «Социальный вопрос и социальная политика» указал, что главная цель социальной политики заключается в улучшении положения рабочего класса [3, с. 73]. В то же время сотрудник МВД и Попечительства о трудовой помощи Е.Д. Максимов в своей работе «Происхождение нищенства и меры борьбы с ним» фактически сместил основной фокус социальной политики с рабочего вопроса на проблему пауперизации. Соответственно, под этим термином он понимал комплекс государственных мероприятий, ориентированных на улучшение бытовых условий жизни трудящихся (как рабочих, так и крестьян) для предотвращения нищенства [4, с. 115]. Г.Г. фон Витте, управляющий Отделом народного здоровья и общественного призрения Главного управления по делам местного хозяйства МВД, во время своего выступления в Санкт-Петербурге на открытии съезда по общественному призрению 11 мая 1914 г. также использовал термин «социальная политика». Он указал, что ее цель заключалась в «предупреждении бедности и устранении существующей нужды в призрении» [5, с. 486].

В целом на протяжении 1861–1914 гг. не былработан единый подход к определению понятия социальной политики, однако наметилась тенденция понимания ее как комплекса мер, направленных на предупреждение пауперизации и решение социальных проблем общества в целом. В ее основе лежал принцип бедноцентризма, что было характерно для абсолютного большинства европейских государств середины XIX в. [6, с. 34–35]. Оформившись в условиях перехода к индустриальному типу общества и разрушения традиционных социальных структур, данное направление внутренней политики государства было первоначально ориентировано на оказание помощи социально уязвимым слоям населения и на предотвращение негативных последствий стихийных бедствий, катастроф, голода, эпидемий и т.п. Тем самым государственные институты стремились предотвратить маргинализацию и пауперизацию населения, которые представляли угрозу внутренней стабильности. Однако основные направления и базовые принципы, регулировавшие социальную политику Российской империи, были закреплены правовыми нормами, разработанными в пореформенный период и закрепленными в Уставе врачебном, Уставе о народном продовольствии, Уставе о общественном призрении [7].

Исходя из вышеизложенного, социальная политика Российской империи представляла собой направление внутривластной деятельности государства, в рамках которого осуществлялась координация действий различных институтов власти и общественных организаций по решению таких социальных проблем, как совершенствование системы здравоохранения, предотвращение эпидемий, помощь лицам с психофизическими особенностями развития, развитие общественного призрения и борьба с нищенством, поддержка лиц, пострадавших от стихий-

ных бедствий и неурожаев, организация пенсионного обеспечения и социального страхования. Эффективность их разрешения оказывала прямое влияние на условия и качество жизни большей части населения белорусских губерний в пореформенное время, а значит, и на сохранение внутривластной стабильности и предотвращение пауперизации и маргинализации общества.

Однако в этот период социальная политика находилась в процессе становления, ее отдельные направления развивались с разной интенсивностью. Это было обусловлено тем, что по мере трансформации социальной структуры и социально-экономических условий изменялись ее приоритеты и задачи. Так как социальная политика являлась одной из структурных составляющих внутренней политики Российской империи, то выбор ее приоритетных направлений и их реализация напрямую зависели от воли правящего императора и тех конкретных задач и социальных проблем, на разрешение которых были ориентированы высшие и центральные правительственные учреждения. Исходя из этого, при установлении основных этапов реализации государственной социальной политики на территории белорусских губерний наиболее целесообразно ориентироваться на периодизацию политической истории Российской империи после отмены крепостного права. Соответственно, в ее развитии можно выделить три основных этапа.

Первый этап (1861–1881 гг.) пришелся на время правления императора Александра II. В центральных регионах Российской империи в этот период происходило перераспределение социальных функций в пользу системы местного самоуправления и привлечение местного населения к разрешению социальных проблем. Однако в белорусских губерниях ситуация была кардинально иной. В связи с подавлением восстания К. Калиновского и жесткой позицией генерал-губернатора М.Н. Муравьева правительство отказалось от планов проведения земской реформы на территории края. Соответственно, на этом этапе происходила адаптация дореформенных институтов местного управления (приказов общественного призрения, комиссий народного продовольствия, комитетов общественного здоровья и пр.) к решению социальных проблем. Мероприятия, осуществляемые в указанный период, рассматривались как временные — до проведения земской реформы и возложения на земства основных функций по решению социальных проблем населения белорусских губерний. В это время были внесены изменения в организацию народного продовольствия и страхования от пожаров, сформированы губернские продовольственные и страховые капиталы, заложены основы организации медицинской помощи в сельской местности. Кроме того, из государственного бюджета выделялись дополнительные средства для оказания финансовой поддержки местных приказов общественного призрения.

Хронологические рамки второго этапа охватывают 1881–1894 гг. и совпадают со временем правления Александра III. Для него было характерно усиление консервативных тенденций. В этот период в белорус-

ских губерниях формируется региональная модель социальной политики и четко определяется ее финансовая база. На данном этапе происходит отказ от идеи проведения земской реформы в регионе и развиваются альтернативные механизмы решения социальных проблем населения, которые базируются на использовании административно-бюрократического ресурса. Это выразилось в совершенствовании сельско-врачебной части, расширении деятельности распорядительных комитетов, в руках которых был сосредоточен контроль за финансовым обеспечением развития социальной инфраструктуры в сельской местности, в трансформации системы земских повинностей в один из основных источников финансирования социальной сферы. В масштабах всего государства в обозначенный период получила развитие система пенсионного обеспечения и начало уделяться внимание положению лиц с особенностями психофизического развития. Однако основную роль по их поддержке играли не государственные институты, а общероссийские благотворительные организации (Попечительство о слепых и Попечительство о глухонемых), чья деятельность распространялась на территорию белорусских губерний.

Третий этап (1894–1914 гг.) пришелся на время правления Николая II. Он характеризовался распадом единой региональной модели социальной политики. На этом этапе в результате введения управлений по делам земского хозяйства в 1903 г. на территории Витебской, Минской и Могилевской губерний были ликвидированы распорядительные комитеты, указы общественного призрения, комиссии народного продовольствия, а их обязанности возложены на новые органы самоуправления. В 1911 г. их сменили земства. Однако подобные изменения не коснулись Гродненской и Виленской губерний, где сохранялась сложившаяся ранее модель социальной политики. Реформы 1903 и 1911 гг. имели как положительные, так и отрицательные последствия. С одной стороны, они способствовали более активному привлечению местного населения к решению социальных проблем и вообще к участию в жизни региона, а также подталкивали органы городского самоуправления к развитию социальной инфраструктуры в связи с переподчинением социальных объектов, расположенных в городах, сначала управлениям по делам земского хозяйства, а затем земствам. Но в то же время в результате проводимых реформ разрушалось единое социально-экономическое и общественно-политическое пространство белорусских губерний. В масштабах всего государства происходила эволюция общей концепции социальной политики. Это выразилось в дальнейшем развитии системы пенсионного обеспечения и создании социального страхования, что фактически означало зарождение нового направления — социальной защиты. Кроме того, на правительственном уровне начала активно обсуждаться необходимость полного пересмотра уставов, регулировавших основные направления государственной социальной политики: здравоохранение, общественное призрение, народное продовольствие.

Более подробный анализ мероприятий социальной политики, реализуемых на территории белорусских губерний на протяжении 1861–1914 гг., позволяет выделить их отличительные особенности по сравнению с центральными регионами Российской империи. К ним относятся следующие:

– повышенная роль в решении социальных проблем населения белорусских губерний Главного комитета об устройстве сельского состояния, функционировавшего на протяжении 1861–1882 гг. и находившегося в непосредственном ведении императора;

– значительное влияние виленского генерал-губернатора на реализацию мероприятий социальной политики, так как ни одна реформа на территории белорусских губерний не могла быть проведена без предварительной консультации с ним;

– сохранение до начала XX в. дореформенных институтов (приказов общественного призрения, комитетов народного здравия, комиссий народного продовольствия), которые по мере возможности адаптировались к решению социальных проблем населения;

– непоследовательное и неравномерное реформирование системы местного самоуправления, на которую были возложены основные задачи по развитию социальной сферы в регионах;

– активное привлечение ресурсов местного налогообложения (мирских и земских повинностей), средств сословных обществ, благотворительных организаций и частных лиц для развития социальной инфраструктуры;

– сохранение до начала 1880-х гг. частичного финансирования из государственного бюджета деятельности приказов общественного призрения белорусских губерний, в чьем ведении находились медицинские и благотворительные учреждения в городах;

– устаревшая нормативно-правовая база, регулировавшая реализацию на территории белорусских губерний таких важных направлений социальной политики, как развитие медицинской помощи в городах, общественное призрение, поддержка населения при неурожаях;

– повышенное внимание к организации медицинского обслуживания в сельской местности, которое регулировалось сепаратными правовыми актами, разработанными при непосредственном участии представителей местной губернской администрации;

– отсутствие каких-либо ограничений по национальному и конфессиональному признаку при решении наиболее острых социальных проблем, например, при оказании помощи пострадавшим от пожаров или нетрудоспособным жителям;

– наиболее прогрессивными направлениями социальной политики на территории белорусских губерний являлись пенсионное обеспечение и социальное страхование, так как регулировавшая их развитие нормативно-правовая база разрабатывалась с учетом новых

социально-экономических условий, не испытывала на себе влияния дореформенного законодательства и не содержала в себе каких-либо ограничений по этноконфессиональному признаку.

Заключение. Социальная политика Российской империи на территории белорусских губерний в 1861–1914 гг. была ориентирована на решение наиболее актуальных социальных проблем, с которыми сталкивалась большая часть населения после отмены крепостного права. Их успешное разрешение напрямую влияло на качество жизни, сохранение трудовых ресурсов, поддержание внутривластной стабильности через предотвращение пауперизации и маргинализации. Основные направления социальной политики включали в себя организацию медицинской помощи в городах и сельской местности, предотвращение эпидемий, поддержку нетрудоспособных лиц и лиц с особенностями психофизического развития, борьбу с нищенством, помощь жителям, пострадавшим от стихийных бедствий и неурожая, пенсионное обеспечение и социальное страхование. На территории белорусских губерний в своем развитии она прошла три этапа: 1861–1881 гг., 1881–1894 гг., 1894–1914 гг. Региональная модель социальной политики имела ряд отличительных черт, обусловленных особенностями социально-экономического развития региона в пореформенное время, специфической этноконфессиональной структурой населения и проведением ограничительных мероприятий после подавления восстания 1863–1864 гг.

Литература

1. Сидорина, Т.Ю. Два века социальной политики / Т.Ю. Сидорина. – М.: Издат. центр РГТУ, 2005. – 441 с.
2. Политическая энциклопедия: в 2 т. / Национальный общественно-научный фонд; руководитель проекта Г.Ю. Семин. – М.: Наука, 1999. – Т. 2: Н–Я. – 701, [2] с.
3. Водовозов, В.В. Социальный вопрос и социальная политика / В.В. Водовозов // Энциклопедический словарь: в 82 т., 4 доп. т. / изд.: Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон. – СПб.: Семеновская типо-лит. (И.А. Ефрона): Тип. Акц. об-ва Брокгауз–Ефрон, 1890–1907. – Т. XXXI: София – Статика, 1900. – С. 72–75.
4. Максимов, Е.Д. Происхождение нищенства и меры борьбы с ним / Е.Д. Максимов. – СПб.: Тип. В. Киришбаума, 1901. – 135 с.
5. Труды Съезда по общественному призрению, созванного Министерством внутренних дел 11–16 мая 1914 г.: в 2 т. – Петроград: Тип. В. Безобразова и К^о, 1914. – Т. I: Доклады и материалы заседаний. – [8], XXXV, [3], 743, [3] с.
6. Сидорина, Т.Ю. На пути к мировой социальной политике / Т.Ю. Сидорина // Журнал исследований социальной политики. – 2005. – Т. 3, № 1: Глобализация и социальная политика. – С. 29–38.
7. Свод законов Российской империи повелением государя императора Николая Первого составленный: в 15 т. Издание 1857 года. – СПб.: Тип. Второго Отд. Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1857. – Т. 13: Уставы о народном продовольствии, общественном призрении и врачебные. – 978 с. разд. паг.

Поступила в редакцию 11.10.2019