801-14
1942
ф5
HF КОПИР

ЗАПИСКА

объ историческомъ развитіи способовъ призрѣнія въ иностранныхъ государствахъ и о теоретическихъ началахъ правильной его постановки.

Составлена для Высочайше учрежденной Коммисіи по пересмотру законовъ о призрѣніи бѣдныхъ Членомъ Коммисіи **В. И. Герье.**

Печатается на правахъ рукописи, по распоряженію Предсѣдателя Высочайше учрежденной Коммисіи по пересмотру законовъ о призрѣніи бѣдныхъ 14 Февраля 1897 года.

Госуд. ордена Ленина БИБЛИОТЕКА СССР им. В. И. ЛЕНИНА
42037-46
2007057489

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ТИПОГРАФІЯ.

ЗАПИСКА

объ историческомъ развитіи способовъ призрѣнія въ иностранныхъ государствахъ и о теоретическихъ началахъ правильной его постановки.

(Введеніе къ проекту Положенія о Попечительствахъ общественнаго призрѣнія).

Quaeque civitas pauperes suos alito.
Пост. Собора въ Турѣ.

I.

«Всегда бо нищіе имате съ собою, и егда хощете, можете имъ добро творити», сказалъ Спаситель Своимъ ученикамъ (Марк. XVI, 5). И по нынѣ вездѣ есть бѣдные и по всему пространству земнаго шара завѣтъ Христа исполняется его послѣдователями. Вездѣ есть и всегда были бѣдные и всегда также были люди, желавшіе имъ помочь. *Формы* помощи измѣнялись по вѣкамъ и странамъ, но въ этомъ разнообразіи формъ, соотвѣтствовавшемъ различію быта и культуры, можно усмотрѣть извѣстную послѣдовательность и усовершенствованіе. *Три* формы отчетливо обрисовываются на протяженіи вѣковъ, въ которые проявлялась человѣческая благотворительность. Эти формы *смѣняли* одна другую, болѣе простая уступала мѣсто болѣе сложной и зрѣлой, но каждая изъ нихъ заключаетъ въ себѣ нѣчто самобытное и вѣчное и въ настоящее время

всѣ три проявляются одновременно. Эти три формы: *милостыня*, *богадѣльня* и *Попечительство* о бѣдныхъ.

Милостыня есть самая первобытная форма благотворенія. Она подается и кочевникомъ въ пустынѣ и въ густо населенномъ городѣ. Она есть проявленіе *субъективнаго*, подъ часъ случайнаго настроенія. Она подается или подъ непосредственнымъ впечатлѣніемъ попавшейся на глаза нужды, или по принципу, если человѣкъ, выходя изъ дома, кладетъ въ карманъ нѣсколько монетъ, чтобъ раздать ихъ встрѣчнымъ просителямъ. Милостыня почти всегда доброе дѣло по отношенію къ тому, кто ее подаетъ, но не всегда дѣло доброе по отношенію къ тому, кто ее получаетъ.

Болѣе обдуманности, болѣе серьезнаго желанія помочь лежитъ въ основаніи *богадѣльни*, въ смыслѣ вообще благотворительнаго учрежденія. На устройство и обезпеченіе богадѣльни рѣдко хватаетъ силъ одного человѣка; здѣсь обыкновенно проявляется уже коллективная дѣятельность людей, направленная къ добру по опредѣленному плану. Богадѣльня должна служить источникомъ постояннаго, вѣчнаго благотворенія, она предназначена не для случайныхъ просителей, а для извѣстнаго подбора нуждающихся— стариковъ, сиротъ и т. п. и имѣетъ въ виду оказать имъ не случайную помощь, а прочно обезпечить ихъ судьбу.

Третья форма вмѣщаетъ въ себѣ первые двѣ, придавая высшій смыслъ первой и являясь расширеніемъ второй. *Попечительство о бѣдныхъ* представляетъ собою организованную милостыню и *подвижную* богадѣльню. Собирая въ своемъ околодкѣ милостыню, которая зря разсыпалась по пятакамъ и подъ часъ попадала въ недостойныя руки, Попечительство передаетъ эту сборную милостыню истинно нуждающимся, избавляя ихъ въ тоже время отъ тяжелаго, часто безплоднаго и безнравственнаго протягиванія руки на улицѣ. Начальство богадѣльни ждетъ, чтобы къ нему приходили нуждающіеся одного извѣстнаго разряда и принимаетъ ихъ по очереди или по другимъ случайнымъ признакамъ на освободившіяся мѣста. Попечительство само идетъ на *встрѣчу* нуждающимся, оно разыскиваетъ ихъ, ведетъ имъ списки, распредѣляетъ ихъ по разрядамъ и по степени нужды и старается помочь имъ *всѣмъ* по свойству ихъ потребности и размѣрамъ своихъ средствъ. При такихъ условіяхъ дѣятельность Попечительства принимаетъ болѣе широкія и сложныя формы чѣмъ прежняя благотворительность. Въ отличіе отъ милостыни оно оказываетъ не минутную помощь, а старается исцѣлить нужду въ корнѣ; въ отличіе отъ богадѣльни оно помогаетъ не только одинокимъ и безпризорнымъ цѣною вступленія въ закрытые заведенія съ однообразной жизнью и строгой дисциплиной, а помогаетъ также на дому, не отрывая отъ жизни, не нарушая семейной связи. Мало того, оно имѣетъ возможность оказывать помощь не тогда только, когда уже наступила нищета, а предохранить отъ разоренія, поддержать человѣка или семью, пораженныхъ недугомъ или невзгодою, выручить ихъ въ бѣдѣ, содержать во время болѣзни, доставить заработокъ, снабдить всѣмъ необходимымъ чтобы возобновить самостоятельную жизнь. Поставляя себѣ такія цѣли, Попечительство можетъ внести въ благотвореніе новый, непримѣнявшійся прежде, плодотворный принципъ *индивидуализаціи*, т. е. сообразовать способъ и размѣръ помощи съ свойствами и потребностями лица вспомоществуемаго, можетъ наблюдать за тѣмъ какъ принята помощь, какія она имѣла послѣдствія, какое вліяніе,—однимъ словомъ, оно можетъ имѣть воспитывающее значеніе, какого не могли имѣть прежнія формы. Такимъ образомъ въ отличіе отъ милостыни, иногда развращавшей просителя, Попечительство оказываетъ двойное благотвореніе, матеріальное и нравственное.

Но для достиженія такихъ результатовъ, отдѣльнымъ людямъ и обществу нужно приносить больше жертвъ, дѣлать больше усилій, чѣмъ при исключительномъ господствѣ первыхъ двухъ формъ благотворенія.

Для этого недостаточно, вспышки добраго чувства, недостаточно отдать на доброе дѣло свой излишекъ. Для того чтобы организовать Попечительство, чтобы дать ему возможность хорошо знать нуждающихся своего околодка, разумно и благотворно имъ помогать, для этого нужна согласованная, сознательная, добровольная дѣятельность многихъ людей, для этого нужны личныя жертвы досугомъ и трудомъ, нуженъ просвѣщенный, личный интересъ къ дѣламъ благотворенія и къ нуждамъ отдѣльныхъ людей и общества. Поэтому Попечительство требуетъ для успѣшной дѣятельности многихъ благопріятныхъ условій, по этому оно является плодомъ высокой культуры XIX вѣка и вѣнцомъ вѣковаго развитія человѣческой благотворительности.

Но добрыхъ намѣреній и усилій частныхъ людей не достаточ-

*

но для осуществленія задачи Попечительствъ о бѣдныхъ. Вполнѣ цѣлесообразна можетъ быть ихъ дѣятельность лишь тогда, когда она повсемѣстна и приведена въ стройную систему, а это возможно лишь при участіи мѣстныхъ, общественныхъ и общихъ, государственныхъ властей. Такимъ образомъ вопросъ о благотворительности, имѣвшій первоначально субъективный и нравственный характеръ, становится вмѣстѣ съ тѣмъ вопросомъ государственнымъ, подлежащимъ разрѣшенію законодательнымъ путемъ.

Было время, когда государство держалось вдали отъ благотворительности. Государи какъ частныя лица, какъ христіане, давали богатую милостыню, держали въ своемъ придворномъ штатѣ особое почетное лице для производства милостыни (le grand aumônier), но благотвореніе не было предметомъ ихъ заботъ, какъ правителей государства. Впервые они были вынуждены обратить вниманіе на благотвореніе злоупотребленіями милостынею. Такъ какъ милостыня подавалась неразборчиво, то она, помогая нуждѣ, вмѣстѣ съ тѣмъ и питала нищенство, развивала его въ особый промыселъ, отвлекала здоровыхъ людей отъ работы и поддерживала бродяжничество. Послѣднее зло возрастало до такой степени, что порождало опасныя скопленія и превращалось въ разбойничество. Желая пресѣчь зло въ самомъ корнѣ, правительства стали запрещать нищенство здоровыхъ людей, стали преслѣдовать и сурово наказывать нищихъ, а наконецъ вопрещать и самую подачу милостыни подъ строгою карою. Уже въ 1350 году французскій король Іоаннъ издалъ указъ противъ нищихъ и всякаго рода тунеядцевъ, въ силу котораго «здоровые между ними люди, мужчины и женщины должны были быть заключаемы въ тюрьму на 4 дня, при вторичной поимкѣ поставлены къ позорному столбу, въ третій разъ клеймены раскаленнымъ желѣзомъ и изгнаны».

Десять лѣтъ спустя англійское правительство издаетъ такой же законъ и затѣмъ на протяженіи трехъ вѣковъ тянется рядъ законовъ противъ нищихъ, одинъ другаго суровѣе.

По указу Генриха VIII въ 1536 году здоровый нищій наказывался плетьми въ первый разъ и отрѣзаніемъ праваго уха во второй. Въ третій же разъ его заключали въ тюрьму, чтобы предать суду на ближайшихъ ассизахъ, какъ тунеядца и бродягу и въ случаѣ осужденія наказать и казнить какъ злодѣя (felon) и врага общества. А при слѣдующемъ королѣ парламентъ даже постановилъ, чтобы здоровый нищій былъ отдаваемъ на даровую работу тому, кто укажетъ на него судьѣ. За второй побѣгъ изъ такой кабалы опредѣлялась смертная казнь. Примѣру правительствъ слѣдовали города, особенно страдавшія отъ скопленія нищихъ и съ конца XIV вѣка едва ли не каждый годъ отмѣченъ воспрещеніемъ нищенства въ какомъ нибудь изъ имперскихъ городовъ Германіи. Суровыя кары однако не искореняли нищенства и мало по малу правительства стали переходить отъ отрицательныхъ мѣръ къ положительнымъ, отъ воспрещенія неразборчивой милостыни къ заботамъ о той бѣднотѣ, которая была принуждена прибѣгать къ нищенству. Первыми по этому пути пошли *вольные* т. е. самостоятельные города. Въ городахъ было и больше средствъ и на ограниченномъ пространствѣ легче было провести какую нибуть цѣльную организацію благотворительности. Во Франкфуртѣ на Майнѣ, лежавшемъ на большомъ торговомъ пути изъ Южной Германіи въ Сѣверную, уже въ 1438 г. упоминаются попечители о бѣдныхъ. Въ XVI вѣкѣ одинъ городъ за другимъ, по примѣру Аугсбурга, (1522 г.), — Нюрнбергъ (1522 г.), Страсбургъ и Бреславль (1523 г.), Регенсбургъ и Магдебургъ (1524 г.) организуютъ у себѣ призрѣніе бѣдныхъ.

Вслѣдъ за этимъ правительства всѣхъ трехъ главныхъ государствъ Западной Европы, почти одновременно, провозгласили въ своемъ законодательствѣ основной, правильный принципъ современной благотворительности. Обнародованный въ 1530 г. германскимъ имперскимъ сеймомъ уставъ вмѣняетъ въ обязанность мѣстнымъ властямъ наблюдать, чтобы каждый городъ и каждая община сами кормили и «содержали своихъ бѣдныхъ». А въ слѣдующемъ году Императоръ Карлъ V обнародовалъ такой же указъ для своихъ наслѣдственныхъ земель въ Нидерландахъ. Въ 1536 г. соперникъ Карла V, французскій король Франциск I, издалъ «Ордонансъ», въ силу котораго немощные бѣдные, имѣвшіе осѣдлость, должны были кормиться и содержаться *приходами*, для чего священникамъ и церковнымъ старостамъ приказывалось вести имъ *списки*, для раздачи имъ на дому «сообразной (raisonnable) милостыни». На это предназначались сборы, которые должны были производиться какъ по церквамъ, такъ и по домамъ каждаго прихода. Въ виду этого король приказывалъ, чтобы въ каждомъ приходѣ были устроены кружки, а духовенство и проповѣдники

каждое воскресенье приглашали къ пожертвованіямъ въ эти кружки. Въ то же время вмѣнялось въ обязанность монастырямъ и капитуламъ, которые по своему уставу должны были подавать милостыню, отдавать эту милостыню приходу, въ которомъ они находились. Тридцать лѣтъ спустя принципъ призрѣнія бѣдныхъ былъ видоизмѣненъ: Карлъ IX ордонансомъ, изданнымъ въ Муленѣ въ 1566 г., перенесъ обязанность кормить своихъ бѣдныхъ съ приходовъ на *общины*. «Мы приказываемъ, объявляетъ король, чтобы бѣдные каждаго города, мѣстечка и деревни кормилпсь и содержались жителями того города, мѣстечка и деревни, въ которомъ они родились и обитаютъ, съ воспрещеніемъ имъ бродить и просить милостыню въ иномъ мѣстѣ окромѣ того, изъ котораго они родомъ.» Ради этого жители обязываются способствовать содержанію этихъ бѣдныхъ по своему состоянію подъ наблюденіемъ мэровъ, совѣтниковъ и приходскихъ старостъ; «бѣдные же обязаны брать отъ названныхъ лицъ свидѣтельства на случай болѣзни и отправляться въ тѣ города и мѣстечки, гдѣ находятся богадѣльни (Hostels-Dieu) и госпиталя для этого предназначенные».

Въ одинъ и тотъ же годъ съ Франциском I и Генрихъ VIII, король англійскій, издалъ законъ почти буквально сходный съ французскимъ ордонансомъ. Англійскій законъ $15^{35}/_{36}$ г. также возлагаетъ на приходы обязанность содержать своихъ немощныхъ и больныхъ бѣдныхъ (poor impotent, sick and diseased people not being able to work, who may be provided for, holpen and relieved). Точно также духовенству и мѣстнымъ властямъ вмѣняется въ обязанность «собирать и добывать добровольную милостыню съ добраго христіанскаго народа съ помощью кружекъ въ своемъ приходѣ по воскресеньямъ въ праздники и другіе дни». Собранная милостыня должна была составлять особый общій или приходскій капиталъ (common fund, stoek of the parish) и всѣ выдачи изъ него правильно записываться. Частная милостыня нищимъ воспрещалась подъ угрозою десятикратной пени. Такъ постановлялъ законъ относительно немощныхъ бѣдныхъ, но онъ не забывалъ и здоровыхъ, способныхъ къ работѣ нищихъ (such as be lusty, who having their limbs strong enough to labour); такихъ людей законъ предписывалъ «сажать ежедневно за постоянную работу» (may be daily kept in continual labour), «чрезъ которую каждый изъ нихъ могъ бы своими руками зарабатывать свой хлѣбъ».

Такимъ образомъ на зарѣ эпохи, которая по справедливости называется *Новой исторіей*, правительства Германіи, Франціи и Англіи, одному изъ которыхъ въ тоже время повиновались Италія, Испанія, Голландія, Бельгія и Австрійскія земли, признали и провозгласили, что призрѣніе бѣдныхъ есть обязанность *сосьдей*, т. е. мѣстныхъ общинъ и властей. Но изъ одного только изъ этихъ трехъ одновременно обнародованныхъ законовъ развилась полная и цѣльная организація призрѣнія бѣдныхъ. Въ Германіи имперская законодательная власть не была облечена правительственною властью и не располагала исполнительными органами; къ тому же она была парализована расколомъ между католицизмомъ и протестантизмомъ; поэтому дѣйствительная власть стала переходить къ *мѣстнымъ* правительствамъ т. е. къ имперскимъ князьямъ и городамъ. Французское правительство, какъ ниже будетъ указано, въ своихъ заботахъ о бѣдныхъ не пошло далѣе по начатому пути и только англійское правительство послѣдовательно развивало провозглашенный принципъ и нашло средства къ полному его осуществленію.

2. Англія.

Цѣлый рядъ узаконеній повторялъ и развивалъ въ теченіи XVI вѣка законъ Генриха VIII отъ 1536 года. Одни изъ нихъ имѣли въ виду способствовать доставленію добровольной или обязательной работы, другіе—усиленію средствъ на поддержаніе немощныхъ. Къ разряду первыхъ относится законъ 1562 года, обязавшій мѣстныя власти отдавать въ ученіе мальчиковъ и подростковъ, чтобы пріучать ихъ къ дѣлу, законъ 1576 года, обязывавшій приходы имѣть запасы шерсти, пеньки и желѣза, чтобы давать работу людямъ безъ дѣла; наконецъ постановленіе, приглашавшее устраивать *исправительныя дома* для людей, нежелавшихъ исполнять указанную имъ работу. Ко второму разряду относится узаконеніе, создавшее особыхъ сборщиковъ *милостыни*, и законы, обязавшіе мировыхъ судей назначать въ каждомъ приходѣ спеціальныхъ *надзирателей* (Overseer) для болѣе правильнаго собиранія и распредѣленія милостыни. Вмѣстѣ съ тѣмъ и самая милостыня постепенно утрачивала свой характеръ: по законамъ 1551, 1552 и 1563 года сборщикамъ податей вмѣнялось въ обя-

занность доводить до свѣдѣнія епископа о лицахъ, которыя упрямо отказывались давать свою лепту, а епископу въ случаѣ нужды вызывать таковыхъ людей къ мировымъ судьямъ, которые должны были уговаривать и убѣждать ихъ къ добровольному взносу, а въ крайности обязать ихъ къ уплатѣ такового, по усмотрѣнію судьи.

Такимъ образомъ была подготовлена почва для знаменитаго закона Елисаветы отъ 1601 г. о призрѣніи бѣдныхъ, который является вѣнцомъ прежнихъ узаконеній и краеугольнымъ камнемъ англійской системы призрѣнія.

Главнымъ новшествомъ послѣдняго закона королевы Елисаветы является превращеніе милостыни въ *налогъ* въ пользу бѣдныхъ, налогъ *подоходный*, основанный на оцѣнкѣ недвижимаго имущества, находящагося въ приходѣ и притомъ налогъ *растяжимый* до предѣловъ удовлетворенія *всѣхъ* нуждъ на призрѣніе мѣстныхъ бѣдныхъ. Мировымъ судьямъ (назначавшимся изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ) предписывалось назначать *ежегодно* для каждаго прихода отъ 2 до 4 зажиточныхъ людей въ качествѣ *надзирателей* (инспекторовъ) надъ бѣдными. Къ нимъ присоединялись церковные старосты. Этимъ лицамъ вмѣнялось въ обязанность еженедѣльно или въ иные сроки взимать по оцѣнкѣ съ каждаго жителя, священника, викарія или обладателя (occupier) въ приходѣ земли или дома, или десятины, угольной копи или продажнаго лѣса—такую сумму, которую они считаютъ достаточной для слѣдующихъ трехъ цѣлей: 1) отдавать въ ученіе дѣтей такихъ родителей, которые не въ состояніи кормить и содержать ихъ, 2) сажать за работу (setting to work) всякаго рода людей, женатыхъ или холостыхъ, не имѣющихъ средствъ содержать себя, ни занятій и промысла, чтобы прокормиться — для чего долженъ быть приготовленъ достаточный запасъ льна, пеньки, шерсти, проволоки, желѣза и пр. и. въ 3) оказывать необходимую помощь калѣкамъ, немощнымъ, престарѣлымъ, слѣпымъ и прочимъ бѣднымъ, неспособнымъ къ работѣ. Кромѣ того надзирателямъ предоставлялось право съ согласія помѣщика устраивать на пусто шахъ работные дома и сажать туда не способныхъ къ работѣ. право собирать налогъ въ пользу бѣдныхъ съ наложеніемъ ареста на имущество недоимщиковъ, а въ случаѣ нужды заключеніе в тюрьму по распоряженію мировыхъ судей. Сами надзирател

должны были ради всѣхъ этихъ дѣлъ совѣщаться по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ мѣсяцъ и давать отчетъ. Въ томъ случаѣ, если приходъ оказывался слишкомъ бѣденъ для исполненія всѣхъ возложенныхъ на него обязанностей, мировымъ судьямъ предоставлялось привлекать къ участію въ его расходахъ другіе приходы той же *сотни* или того же графства.

Такъ, кратко и лаконично, можно сказать въ нѣсколькихъ строкахъ, законъ Елисаветы начерталъ цѣлую систему общественнаго призрѣнія. Въ немъ уже заключаются всѣ главныя черты англійскаго законодательства о призрѣніи бѣдныхъ: принципъ *мѣстнаго* призрѣнія, т. е. обязательное содержаніе бѣдныхъ мѣстными силами и средствами, сажаніе за работу способныхъ къ ней людей, налогъ на нужды призрѣнія бѣдныхъ и особый органъ изъ мѣстныхъ людей для завѣдыванія дѣломъ призрѣнія. Замѣчательно, что всѣ три первыхъ условія мы встрѣчаемъ и въ французскомъ законодательствѣ того времени. Неограничиваясь возложеніемъ на приходы обязанности содержать своихъ бѣдныхъ, Франциск I въ томъ же году приказалъ принуждать къ работамъ здоровыхъ нищихъ, а когда въ 1545 г., вслѣдствіе вторженія Карла V, масса нищихъ изъ пограничныхъ областей наполнила Парижъ, король приказалъ купеческому старшинѣ Парижа отправлять бѣдныхъ на самыя нужныя общественныя работы и платить имъ деньги изъ городской казны, подъ угрозою наложить запрещеніе на городскіе доходы и возложить выдачу бѣднымъ заработной платы на особыхъ коммиссаровъ. Кромѣ того король учредилъ въ Парижѣ «бюро бѣдныхъ» и уполномочилъ его взимать въ ихъ пользу «обязательную милостыню.» Каждому жителю Парижа предлагалось отмѣтить на спискѣ прихожанъ сумму, которую онъ добровольно желалъ вносить еженедѣльно въ пользу бѣдныхъ. Этотъ списокъ вмѣстѣ съ отказами посылался въ парламентъ и тотъ, разсмотрѣвъ его, утверждалъ или повышалъ взносы каждаго сообразно его состоянію. Это распоряженіе находилось въ противорѣчіи съ основнымъ принципомъ финансоваго права Франціи, знавшаго въ XVI вѣкѣ обложеніе налогомъ лишь податнаго сословія (roture), тѣмъ не менѣе обязательная для всѣхъ сословій милостыня сохранилась въ Парижѣ до самой революціи.

Но французское законодательство не обобщило указанныхъ сейчасъ мѣръ и не позаботилось о томъ, чтобы предоставить прихо-

занностьдоводить до свѣдѣнія епископа о лицахъ, которыя упрямо отказывались давать свою лепту, а епископу въ случаѣ нужды вызывать таковыхъ людей къ мировымъ судьямъ, которые должны были уговаривать и убѣждать ихъ къ добровольному взносу, а въ крайности обязать ихъ къ уплатѣ такового, по усмотрѣнію судьи.

Такимъ образомъ была подготовлена почва для знаменитаго закона Елисаветы отъ 1601 г. о призрѣніи бѣдныхъ, который является вѣнцомъ прежнихъ узаконеній и краеугольнымъ камнемъ англійской системы призрѣнія.

Главнымъ новшествомъ послѣдняго закона королевы Елисаветы является превращеніе милостыни въ *налогъ* въ пользу бѣдныхъ, налогъ *подоходный*, основанный на оцѣнкѣ недвижимаго имущества, находящагося въ приходѣ и притомъ налогъ *растяжимый* до предѣловъ удовлетворенія *всѣхъ* нуждъ на призрѣніе мѣстныхъ бѣдныхъ. Мировымъ судьямъ (назначавшимся изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ) предписывалось назначать *ежегодно* для каждаго прихода отъ 2 до 4 зажиточныхъ людей въ качествѣ *надзирателей* (инспекторовъ) надъ бѣдными. Къ нимъ присоединялись церковные старосты. Этимъ лицамъ вмѣнялось въ обязанность еженедѣльно или въ иные сроки взимать по оцѣнкѣ съ каждаго жителя, священника, викарія или обладателя (occupier) въ приходѣ земли или дома, или десятины, угольной копи или продажнаго лѣса—такую сумму, которую они считаютъ достаточной для слѣдующихъ трехъ цѣлей: 1) отдавать въ ученіе дѣтей такихъ родителей, которые не въ состояніи кормить и содержать ихъ, 2) сажать за работу (setting to work) всякаго рода людей, женатыхъ или холостыхъ, не имѣющихъ средствъ содержать себя, ни занятій и промысла, чтобы прокормиться — для чего долженъ быть приготовленъ достаточный запасъ льна, пеньки, шерсти, проволоки, желѣза и пр. и. въ 3) оказывать необходимую помощь калѣкамъ, немощнымъ, престарѣлымъ, слѣпымъ и прочимъ бѣднымъ, неспособнымъ къ работѣ. Кромѣ того надзирателямъ предоставлялось право съ согласія помѣщика устраивать на пустошахъ работные дома и сажать туда не способныхъ къ работѣ, право собирать налогъ въ пользу бѣдныхъ съ наложеніемъ ареста на имущество недоимщиковъ, а въ случаѣ нужды заключеніе въ тюрьму по распоряженію мировыхъ судей. Сами надзиратели

должны были ради всѣхъ этихъ дѣлъ совѣщаться по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ мѣсяцъ и давать отчетъ. Въ томъ случаѣ, если приходъ оказывался слишкомъ бѣденъ для исполненія всѣхъ возложенныхъ на него обязанностей, мировымъ судьямъ предоставлялось привлекать къ участію въ его расходахъ другіе приходы той же *сотни* или того же графства.

Такъ, кратко и лаконично, можно сказать въ нѣсколькихъ строкахъ, законъ Елисаветы начерталъ цѣлую систему общественнаго призрѣнія. Въ немъ уже заключаются всѣ главныя черты англійскаго законодательства о призрѣніи бѣдныхъ: принципъ *мѣстнаго* призрѣнія, т. е. обязательное содержаніе бѣдныхъ мѣстными силами и средствами, сажаніе за работу способныхъ къ ней людей, налогъ на нужды призрѣнія бѣдныхъ и особый органъ изъ мѣстныхъ людей для завѣдыванія дѣломъ призрѣнія. Замѣчательно, что всѣ три первыхъ условія мы встрѣчаемъ и въ французскомъ законодательствѣ того времени. Неограничиваясь возложеніемъ на приходы обязанности содержать своихъ бѣдныхъ, Франциск I въ томъ же году приказалъ принуждать къ работамъ здоровыхъ нищихъ, а когда въ 1545 г., вслѣдствіе вторженія Карла V, масса нищихъ изъ пограничныхъ областей наполнила Парижъ, король приказалъ купеческому старшинѣ Парижа отправлять бѣдныхъ на самыя нужныя общественныя работы и платить имъ деньги изъ городской казны, подъ угрозою наложить запрещеніе на городскіе доходы и возложить выдачу бѣднымъ заработной платы на особыхъ коммиссаровъ. Кромѣ того король учредилъ въ Парижѣ «бюро бѣдныхъ» и уполномочилъ его взимать въ ихъ пользу «обязательную милостыню.» Каждому жителю Парижа предлагалось отмѣтить на спискѣ прихожанъ сумму, которую онъ добровольно желалъ вносить еженедѣльно въ пользу бѣдныхъ. Этотъ списокъ вмѣстѣ съ отказами посылался въ парламентъ и тотъ, разсмотрѣвъ его, утверждалъ или повышалъ взносы каждаго сообразно его состоянію. Это распоряженіе находилось въ противорѣчіи съ основнымъ принципомъ финансоваго права Франціи, знавшаго въ XVI вѣкѣ обложеніе налогомъ лишь податнаго сословія (roture), тѣмъ не менѣе обязательная для всѣхъ сословій милостыня сохранилась въ Парижѣ до самой революціи.

Но французское законодательство не обобщило указанныхъ сейчасъ мѣръ и не позаботилось о томъ, чтобы предоставить прихо-

дамъ, а потомъ общинамъ, на которыя была возложена обязанность содержать своихъ бѣдныхъ,—спеціальныхъ органовъ изъ мѣстныхъ жителей для правильнаго исполненія этой обязанности.

Въ Англіи же призрѣніе бѣдныхъ постепенно развивалось на заложенныхъ закономъ Елисаветы основаніяхъ: особенныя при этомъ затрудненія представляло доставленіе призрѣваемымъ *работы* и мало по малу выяснилась необходимость учрежденія для этой цѣли особыхъ домовъ.

Первый изъ такихъ домовъ (workhous) былъ устроенъ въ Бристолѣ въ 1697 году. Примѣру Бристоля послѣдовали нѣкоторые другіе города и сдѣланный ими опытъ оказался столь удаченъ, что вызвалъ законъ 1723 года. Этимъ закономъ приходы уполномочивались, одни или въ соединеніи со другими, учреждать, покупать или нанимать работные дома. Особенную важность получило это постановленіе благодаря тому, что въ томъ же законѣ приходамъ предписывалось отказывать въ помощи тѣмъ, способнымъ къ работѣ бѣднымъ, которые не желали поступать въ работный домъ. Поступленіе въ работный домъ сдѣлалось такимъ образомъ показателемъ дѣйствительной нужды, средствомъ обезпеченія органовъ общественнаго призрѣнія отъ излишнихъ расходовъ на людей, которые могли обойтись безъ ихъ помощи. Благія послѣдствія этого закона выразились въ значительномъ сокращеніи тратъ на бѣдныхъ. Эти траты исчислялись въ 1698 году въ 819.000 ф. ст., а въ 1750 лишь въ 619.000.

Но во второй половинѣ XVIII вѣка произошелъ, подъ вліяніемъ преобладавшихъ тогда филантропическихъ идей, поворотъ въ законодательствѣ и въ практикѣ призрѣнія бѣдныхъ. Гуманитарныя соображенія, которыми руководились министры и парламентъ, вызвали нѣсколько цѣлесообразныхъ въ интересѣ бѣднаго населенія законовъ, но и такіе, которые имѣли роковыя послѣдствія для всей страны и исказили самый принципъ филантропіи. Шестьдесятъ лѣтъ спустя послѣ закона 1723 г. утвердившаго *работные* дома, воспослѣдовалъ такъ называемый Джилбертовъ законъ, уничтоживший ихъ. Работные дома были обращены въ *богадѣльни*, въ пріюты для людей престарѣлыхъ, для вдовъ и матерей незаконныхъ дѣтей, для сиротъ и безпризорныхъ дѣтей; по отношенію же къ способнымъ къ работѣ бѣднымъ законъ 1782 г. предписывалъ попечителямъ не сажать ихъ въ работные дома, а пріискивать имъ занятіе близъ ихъ жилищъ и изъ средствъ попечительства добавлять къ ихъ заработку сколько было нужно для содержанія ихъ и ихъ семействъ. Практика скоро пошла далѣе на скользкомъ пути, который былъ открытъ закономъ. Такъ какъ въ то время цѣна на хлѣбъ стала быстро возрастать, а заработная плата отставать отъ нея, то во многихъ мѣстностяхъ въ основаніе призрѣнія бѣдныхъ былъ принятъ особый тарифъ, соразмѣрявшій нужды рабочаго, разсчитанныя по количеству членовъ его семьи—съ цѣною жизненныхъ припасовъ и по этому тарифу рабочему выдавалась изъ попечительства *доплата* къ его заработку, покрывавшая его недочетъ. Цѣлыя масса рабочихъ, которые вовсе не должны бы были подлежать призрѣнію, сдѣлались вслѣдствіе этого какъ бы пенсіонерами приходовъ, а это имѣло весьма вредныя послѣдствія для всего рабочаго сословія, понижая заработную плату. Помѣщики и фермеры получили возможность нанимать лѣтомъ по дешевымъ цѣнамъ рабочихъ, которые зимою кормились на счетъ общественнаго призрѣнія, фабриканты, мало участвовавшіе въ раскладкѣ налога въ пользу бѣдныхъ, падавшаго исключительно на недвижимую собственность, получали громадные барыши на счетъ землевладѣльцевъ въ видѣ удешевленія платы рабочимъ и. т. д. Законъ 1796 г. довершилъ зло. Джилбертовъ законъ былъ не обязателенъ для приходовъ, принятіе его обусловливалось согласіемъ двухъ третей обывателей; законъ же 1796 г. обобщилъ отмѣну установившагося правила оказывать пособіе бѣднымъ не иначе какъ въ работномъ домѣ. Находя этотъ принципъ «во многихъ случаяхъ несогласнымъ (injurious) съ «удобствомъ» (comfort), семейнымъ положеніемъ и благополучіемъ бѣдныхъ, законъ 1796 г. установилъ для «трудолюбивыхъ людей» пособіе на дому въ болѣзни и въ *нуждѣ*, допуская такое широкое толкованіе этого понятія, что подъ него можно было подвести всякое превышеніе потребностей надъ средствами. Послѣдствія этого поворота въ законодательствѣ обнаружились въ громадномъ ростѣ расходовъ на призрѣніе. Три года спустя послѣ Джилбертова закона они уже достигли 1.912.000 ф. ст., затѣмъ болѣе чѣмъ удвоились на протяженіи 18 лѣтъ, а въ 1817 году дошли до 7.870.000 (70.830.000 р.) на населеніе въ 11 милліоновъ жителей, что составило бы для современной Россіи съ лишнимъ 700 милліоновъ рублей, безъ принятія даже въ разсчетъ болѣе

значительной покупной силы денегъ въ прошломъ вѣкѣ. Но тяжесть этого бремени и гибельность его для страны были еще значительнѣе, чѣмъ можно судить по приведенной цифрѣ, вслѣдствіе неравномѣрности распредѣленія бремени. Такъ, въ Лестерскомъ графствѣ напр., налогъ въ пользу бѣдныхъ превышалъ фунтъ ст. съ акра, т. е. 25 р. съ десятины. Во многихъ мѣстностяхъ владѣльцы оставляли землю необработанною для избѣжанія налога въ пользу бѣдныхъ, въ особенности часто бросали свои земли духовныя лица, на которыхъ налогъ падалъ съ особенною тяжестью.

Въ одномъ приходѣ, гдѣ стоимость призрѣнія въ 30 лѣтъ поднялась съ 10 ф. ст. до 367, собрали призрѣваемыхъ и предложили имъ взять даромъ въ обработку всю землю, но они отказались, находя прежнюю систему для себя болѣе выгодною; «граница между владѣніемъ и конфискаціей стала страшно узка.»

Къ такому безвыходному положенію дѣла правительство не могло остаться безучастнымъ. Въ 1817 году парламентъ назначилъ коммиссію для изученія вопроса и въ слѣдующіе два года принялъ нѣкоторыя мѣры къ устраненію зла. Затѣмъ въ 1832 г., послѣ реформы самого парламента, была назначена другая коммиссія, на основаніи доклада которой послѣдовало въ 1834 г. коренное преобразованіе системы англійскаго общественнаго призрѣнія съ возстановленіемъ принциповъ, заключавшихся въ законѣ Елисаветы отъ 1601 года. Съ закона 1834 года до закона 1894 г. создавшаго *приходскіе совѣты*, правительство не переставало дальнѣйшими законодательными мѣрами выказывать свое вниманіе къ этому важному общественному вопросу.

Эти законы придали англійскому призрѣнію бѣдныхъ его современный видъ, при чемъ значеніе и вліяніе этихъ законовъ можетъ быть подведено подъ слѣдующіе три пункта:

1) Настоятельнѣе всего была необходимость укрѣпить *органы* призрѣнія и сдѣлать ихъ способными къ дальнѣйшему развитію. Прежнія единицы призрѣнія—приходы были слишкомъ слабы для возложеннаго на нихъ бремени и въ особенности слишкомъ неравномѣрны между собою по своимъ платежнымъ силамъ. Въ виду этого прежній принципъ, дозволявшій приходамъ для разныхъ цѣлей благотворенія *соединяться* между собою въ группы или союзы, получилъ обязательную силу и правительство само взяло на себя обязанность складывать приходы, сообразно съ мѣстными

условіями, въ союзы (unions). Съ тѣхъ поръ территоріальный *участокъ* (union) сдѣлался въ Англіи единицей призрѣнія. Этого мало: для нѣкоторыхъ цѣлей, напр. для устройства ночлежныхъ пріютовъ, безплатныхъ школъ, и новые участки оказывались иногда слишкомъ слабыми и законъ сталъ допускать соединенія ихъ для указанныхъ цѣлей въ *округѣ*; законъ же 1879 г. предоставилъ правительству право ради общественныхъ или мѣстныхъ нуждъ группировать и соединять вообще участки по своему усмотрѣнію. Мало по малу *участокъ* (Union), т. е. *группа приходовъ*, совершенно вытѣснилъ приходъ изъ области призрѣнія. Этотъ процессъ объединенія приходовъ въ участкѣ и сліянія ихъ въ одно совершался постепенно, какъ всѣ преобразованія въ Англіи. Законъ 1834 г. предоставилъ въ распоряженіе участка (Union) *общую кассу*, въ которую каждый приходъ долженъ былъ вносить свою часть сообразно съ среднимъ итогомъ своихъ расходовъ за предшествующіе 3 года. Изъ этой общей кассы оплачивались расходы на содержаніе работнаго дома; съ 1844 г. на эту-же кассу былъ отнесенъ расходъ на школы для бѣдныхъ дѣтей; затѣмъ расходъ на бѣдныхъ изъ другихъ мѣстностей, которыхъ нельзя было выслать на родину и на найденышей. Наконецъ на эту кассу былъ отнесенъ *весь* расходъ по призрѣнію и приходы были обязаны вносить въ общую кассу свою долю по новому распредѣленію, а именно—сообразно съ цѣною подлежащихъ налогу имуществъ. Съ этихъ поръ роль прихода ограничивается избраніемъ одного или нѣсколькихъ представителей въ участковомъ Попечительствѣ и мѣстныхъ сборщиковъ налога въ пользу бѣдныхъ.

Получившіе такимъ образомъ полное преобладаніе мѣстные участки, снабженные не только важнымъ правомъ самообложенія и притомъ неограниченнаго никакими предѣлами, но и правомъ заключать займы, оказались въ глазахъ англійскаго правительства весьма пригодными и для другихъ цѣлей мѣстнаго управленія, неимѣвшихъ ничего общаго съ призрѣніемъ бѣдныхъ, и мало по малу на эти органы были возложены и другія обязанности. Такимъ образомъ первоначальный налогъ въ пользу бѣдныхъ (poor rate) въ настоящее время служитъ въ Англіи источникомъ для расходовъ по больничному, санитарному и школьному дѣлу, по полицейскому управленію и даже по дорожной части.

При такомъ преобразованіи мѣстныхъ единицъ и возложенныхъ

на нихъ цѣлей нельзя было не измѣнить и *личнаго состава* органа, завѣдывавшаго единицами призрѣнія. Прежніе *надзиратели* (overseers), назначавшіеся мировыми судьями, сохранились, но лишь въ качествѣ оцѣнщиковъ и сборщиковъ налога въ пользу бѣдныхъ. Ихъ должность считается почетною и не вознаграждается, но при нихъ состоятъ помощники (Assistant Overseers и Collectors), получающіе жалованье. Завѣдываніе призрѣніемъ бѣдныхъ перешло къ новому органу, комитету или совѣту попечителей (Board of Guardians), избираемыхъ въ это почетное званіе плательщиками налога; при совѣтѣ попечителей состоятъ помощники, получающіе жалованье—клерки, или секретари для письмоводства, и пристава призрѣнія (relieving officers), на которыхъ возложена обязанность принимать заявленія нуждающихся, наводить о нихъ справки и докладывать о нихъ совѣту попечителей, который рѣшаетъ вопросъ о способѣ и размѣрахъ помощи.

Въ неотложныхъ случаяхъ право оказывать предварительное пособіе предоставлено приставу и мировому судьѣ,—окончательное же рѣшеніе принадлежитъ и въ этихъ случаяхъ совѣту попечителей, въ составъ котораго съ 1875 г. могутъ избираться и женщины.

Кругъ вѣдомства *попечительныхъ совѣтовъ* крайне разнообразенъ, особенно въ сельскихъ участкахъ, гдѣ нѣтъ соотвѣтствующихъ спеціальныхъ органовъ. Повсемѣстно имъ, помимо призрѣнія, предоставлено назначеніе чиновниковъ, ведущихъ метрическія книги, и завѣдываніе оспопрививаніемъ, въ сельскихъ же округахъ кромѣ того санитарная часть и, по ихъ усмотрѣнію, завѣдываніе мѣстными путями сообщенія. Забота объ умалишенныхъ, лежавшая прежде также на нихъ, перешла къ созданнымъ, по закону 1888 г., *совѣтамъ* графствъ, которые для этой цѣли взимаютъ особый налогъ.

2) При такомъ осложненіи общественнаго призрѣнія, и въ особенности для разверстки мѣстныхъ единицъ призрѣнія оказалась надобность въ высшей административной инстанціи: такимъ образомъ возникло въ Англіи центральное управленіе призрѣніемъ и государственная власть, вмѣшивавшаяся прежде въ призрѣніе лишь путемъ законодательнымъ, стала принимать болѣе непосредственное участіе въ немъ. Вмѣстѣ съ расширеніемъ дѣятельности

союзовъ въ области мѣстной или земской жизни сталъ расти и кругъ вѣдомства центральнаго управленія. И можно сказать, что въ Англіи, не знавшей до нынѣшняго столѣтія непосредственнаго вмѣшательства государственнаго управленія въ мѣстную жизнь, лишь развитіе общественнаго призрѣнія создало почву для централизаціи внутренняго управленія.

Законъ 1834 г. создалъ особую коммиссію въ составѣ 3 лицъ, для приведенія въ жизнь вводимыхъ имъ преобразованій. Эта коммиссія была учреждена на 5 лѣтъ; по прошествіи этого срока она вновь возобновлялась, а затѣмъ подъ названіемъ Poor law Board сдѣлалась постояннымъ учрежденіемъ.

Въ 1871 г. съ дѣятельностью этого *управленія общественнымъ призрѣніемъ* была слита санитарная часть, находившаяся въ вѣдѣніи особаго бюро. Изъ этого сліянія образовалось *Вѣдомство Мѣстнаго Управленія* (Local Government Board)—какъ бы второе Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Во главѣ его стоитъ особый совѣтъ, въ составъ котораго входятъ и нѣсколько министровъ: въ дѣйствительности же этотъ совѣтъ не собирается и всѣми дѣлами завѣдуетъ его предсѣдатель, состоящій членомъ кабинета и поэтому всегда назначаемый изъ членовъ парламента. При предсѣдателѣ состоятъ два секретаря, одинъ постоянный, другой—назначаемый изъ состава парламента. Въ кругъ вѣдѣнія этого мѣстнаго управленія входитъ въ настоящее время, кромѣ общественнаго призрѣнія и санитарной части, и дорожная часть, и контроль надъ мѣстными учрежденіями, мѣстными налогами и оцѣнкой недвижимой собственности. По отношенію къ общественному призрѣнію полномочія *мѣстнаго управленія* частью контролирующаго, частью административнаго свойства: ему предоставлено утверждать въ должности и отрѣшать отъ нея состоящихъ на жалованьи лицъ по общественному призрѣнію, съ рѣшающимъ голосомъ въ вопросахъ, касающихся ихъ жалованья. Оно наблюдаетъ за веденіемъ дѣла призрѣнія посредствомъ 17 *инспекторовъ* и 37 *аудиторовъ*, т. е. контролеровъ счетной части. Мѣстному управленію, предоставлено также, помимо переверстки *участковъ*, руководить ихъ дѣятельностью посредствомъ изданія инструкцій для дѣлопроизводства въ попечительствахъ, уставовъ для работныхъ домовъ, и *правилъ*, по которымъ пособія въ работномъ домѣ могутъ быть замѣнены пособіемъ *на волю*. Кромѣ этого государ-

ство стало принимать участіе въ общественномъ призрѣніи посредствомъ отпусковъ изъ государственнаго казначейства. Но и тутъ былъ сохраненъ исконный принципъ, въ силу котораго призрѣніе бѣдныхъ признается въ Англіи обязанностью или повинностью мѣстныхъ жителей. Казна взяла на себя лишь жалованье назначаемымъ и увольняемымъ ею чиновникамъ по общественному призрѣнію и нѣкоторые расходы, не относящіеся собственно къ призрѣнію бѣдныхъ, а именно жалованье учителямъ и учительницамъ въ школахъ для бѣдныхъ и врачамъ для бѣдныхъ, а кромѣ того пособіе въ 4 шилл. въ недѣлю (1 р. 80 к.) на содержаніе бѣдныхъ душевнобольныхъ. Расходы государственнаго казначейства по первой статьѣ составляли въ 1883 г. 1.117.705 фунт. стерл. т. е. слишкомъ 10 милліоновъ рублей; а по послѣднимъ статьямъ, по свѣдѣніямъ 1887 г., шесть съ половиною милліоновъ рублей.

3) Что же касается до духа англійскаго призрѣнія, то суть преобразованій 1834 г. заключалась въ возстановленіи принципа пособія посредствомъ помѣщенія въ работный домъ. Работный домъ снова сдѣлался средствомъ *удостовѣренія* (Workhouse test) безвыходной нужды и такъ сказать первичной формою пособія. Поступить въ работный домъ предлагается всякому, кто проситъ о пособіи или кто недоволенъ оказаннымъ ему пособіемъ. На возможно широкомъ примѣненіи этого принципа постоянно настаиваетъ центральное управленіе въ своихъ инструкціяхъ мѣстнымъ Попечительствамъ. Работный домъ есть общее, сборное мѣсто всѣхъ нуждающихся; туда направляется не только рабочій безъ дѣла или съ недостаточнымъ заработкомъ, но и семья его; туда принимаются и неспособные къ дѣлу старики и малолѣтніе дѣти. Семейная жизнь тамъ прекращается, однообразно и скучно протекаетъ жизнь въ работѣ или безъ работы; насущныя потребности крова и пищи удовлетворяются въ немъ, но не далѣе. Руководители англійскаго призрѣнія не желаютъ, чтобы обитателямъ работнаго дома жилось лучше или легче, чѣмъ обремененному трудомъ чернорабочему и намѣренно добиваются того результата, чтобы люди, способные жить своимъ трудомъ на волѣ, чуждались работнаго дома какъ тюрьмы. Однако въ эту твердыню англійскаго призрѣнія снова стала проникать филантропія, вытѣсняя другія соображенія. Само центральное управленіе стало отступать отъ строгаго соблюденія своего воспрещенія помогать на *волѣ* способнымъ къ работѣ людямъ и допустило новымъ распоряженіемъ (Outdoor Regulation Order) цѣлый рядъ исключеній въ городахъ и фабричныхъ мѣстностяхъ для здоровыхъ мужчинъ, совершенно освободивъ отъ воспрещенія женщинъ.

И другимъ еще путемъ стала проникать филантропія въ работный домъ — посредствомъ лучшаго разграниченія обитателей его и созданія для нѣкоторыхъ его разрядовъ спеціальныхъ заведеній или отдѣленій. Прежде всего, уже въ 40 годахъ, реформа коснулась дѣтей, которыхъ стали выдѣлять въ особыя школы, а затѣмъ размѣщать въ семьи (boarding out). Въ шестидесятыхъ годахъ стали устраивать особые пріюты или отдѣленія для больныхъ или слабыхъ. (Подобно слабому отдѣленію въ московскомъ работномъ домѣ).

Такъ, на ряду съ призрѣніемъ въ заведеніи (indoor relief) стало опять развиваться призрѣніе *на волѣ* (out door). Дѣятели по общественному призрѣнію въ Англіи расходятся между собою въ сравнительной оцѣнкѣ этихъ двухъ системъ и въ литературѣ часто обсуждается этотъ вопросъ. Въ 1887 году число призрѣваемыхъ въ закрытыхъ заведеніяхъ было 206.134 противъ 625.067 призрѣваемыхъ *на волѣ*. Число послѣднихъ впрочемъ постепенно уменьшается: въ 1872 г. оно составляло 84,7% всего числа призрѣваемыхъ, въ 1882 г. 76,7%, въ 1887 г. 75,2%.

Общее число призрѣваемыхъ было въ Англіи къ 1 Янв. 1894 г. 821.921 ч. изъ которыхъ 221.551 призрѣвались въ заведеніяхъ, а 600.229 на волѣ (142 числилось въ обоихъ разрядахъ). Этотъ итогъ представляетъ собою увеличеніе числа призрѣваемыхъ (paupers) на 38,324 ч. противъ предшествовавшаго года*). Шестью годами раньше, къ 1 Янв. 1888 г., призрѣваемыхъ было 831.353 человѣка, что составляло 3% населенія—противъ 5,3% въ 1863 году. Въ 1871—76 среднее ихъ число было 918.966 ч.; въ слѣдующее пятилѣтіе 771.803; въ слѣдующее затѣмъ 791.701. Расходъ въ 1887 г. составлялъ непосредственно на призрѣніе 8.440.821 ф., т. е. около 75 милліоновъ рублей. По послѣд-

*) *Прим.* По 23-му отчету Local Government Board.

нему краткому отчету въ Statesman's Gear Book за 1896 г. этотъ расходъ въ 1894 г. составилъ 9.673.505 ф. т. е. около 87 милліоновъ руб. Но это лишь часть того, что тратитъ англійскій народъ на призрѣніе бѣдныхъ. (Рѣчь идетъ здѣсь объ Англіи за исключеніемъ Шотландіи, которая тратитъ 8 мил. р. и Ирландіи—10 м.). Такъ какъ общественное призрѣніе снабжаетъ даже призрѣваемыхъ на волѣ лишь тѣмъ, что безусловно необходимо, чтобы не умереть съ голоду—хотя и при этой системѣ въ Англіи среднимъ числомъ показывается въ годъ около 46 смертныхъ случаевъ отъ *голода*,—то частная благотворительность находитъ себѣ въ Англіи обширное поле примѣненія: въ одномъ Лондонѣ расходы частной благотворительности достигаютъ въ годъ до 50 мил. р. и для руководства ею организовалось особое общество (Charity Organisation Society), имѣющее свои отдѣленія (Попечительства) во всѣхъ частяхъ города.

3. Франція.

Къ совершенно инымъ результатамъ пришла *Франція*, хотя въ XVI вѣкѣ шла въ вопросѣ о подавленіи нищенства тѣмъ же путемъ, какъ и Англія—и вообще эти два государства, представляя въ началѣ много сходнаго и общаго, развились въ противоположные типы. Причины, почему французское законодательство оставило путь, который оно повидимому себѣ намѣтило при Францискѣ I и Карлѣ IX, нужно искать въ общемъ складѣ того государственнаго и общественнаго строя, который называется *старымъ порядкомъ*. Прежде всего нужно отмѣтить то обстоятельсвто, что во Франціи не было органа изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, какимъ являются въ Англіи мировые судьи, которымъ англійскій законъ поручалъ назначеніе попечителей о бѣдныхъ (Overseer) и главный надзоръ за призрѣніемъ. Затѣмъ во Франціи пустилъ глубокіе корни антагонизмъ между привилегированными и податными сословіями, мѣшавшій установленію и успѣшному дѣйствію органа общаго для обоихъ слоевъ и налога, взимаемаго со всѣхъ мѣстныхъ жителей. Затѣмъ въ томъ же самомъ году, когда былъ изданъ законъ Генриха VIII о призрѣніи нищихъ приходами, англійское правительство приступило къ закрытію небольшихъ, а

потомъ и главныхъ монастырей и къ отобранію ихъ земель въ казну и уничтожило такимъ образомъ главный источникъ милостыни и притонъ нищихъ въ средніе вѣка. Франція же, оставшись вѣрна католицизму, сохранила вмѣстѣ съ монашескими орденами и тѣ изъ нихъ, которые спеціально посвящали себя *добрымъ* дѣламъ, а также и многочисленныя *богоугодныя* заведенія, которыя были учреждены благочестіемъ прошлыхъ вѣковъ—подъ названіемъ hôpital или hospice. Такихъ заведеній, къ концу среднихъ вѣковъ, было во Франціи около 2000; они обыкновенно служили одновременно и больницами, и богадѣльнями, и пріютами для сиротъ и для странниковъ и находились въ завѣдываніи духовенства. Еще и въ XVII вѣкѣ являлись среди монашества великіе подвижники на этомъ поприщѣ, какъ извѣстный Св. Венсанъ де Поль, учредившій въ Парижѣ воспитательный домъ для найденышей и основавшій орденъ сестеръ милосердія. Но можетъ быть главною причиною, почему французское правительство покинуло путь, намѣченный имъ въ законахъ 1536 и 1566 годовъ, заключалась въ томъ, что по окончаніи религіозныхъ войнъ оно сосредоточило все свое вниманіе на централизаціи власти и созданіи бюрократическаго управленія въ странѣ, а это шло въ разрѣзъ съ учрежденіемъ и расширеніемъ дѣятельности *мѣстныхъ* органовъ, хотя бы въ скромной области призрѣнія бѣдныхъ. Все это дѣлаетъ понятнымъ, почему французскіе короли XVII вѣка въ области благотворенія ограничились возвращеніемъ къ благочестивому обычаю своихъ предковъ учреждать богоугодныя заведенія.

Еще Св. Людовикъ основалъ или возстановилъ извѣстный госпиталь Hôtel-Dieu въ Парижѣ, тамъ же госпиталь des Quinze-Vingts и домъ для падшихъ дѣвушекъ (des Filles-Dieu) и т. п. заведенія въ другихъ городахъ Франціи. Короли XVI в. продолжали основывать благотворительныя заведенія или поощрять учрежденіе оныхъ. Въ 1536 г. Маргарита Валуа, сестра Франциска I, основала въ Парижѣ пріютъ для покинутыхъ дѣтей (Enfans rouges или Enfans Dieu). Около того же времени былъ расширенъ въ Парижѣ старинный родильный пріютъ (La Couche) и преобразованъ въ воспитательный домъ (Enfans bleus по одеждѣ). Въ 1545 г. былъ построенъ въ Парижѣ весьма замѣчательный пріютъ (h. de la Trinité) для дѣтей приходскихъ бѣдныхъ, гдѣ 200 дѣтей обоего

*

пола обучались ремесламъ. Въ 1576 г. Генрихъ III учредилъ пріютъ для совѣстливыхъ бѣдныхъ (Pauvres honteux).

Съ другой стороны короли начали энергическую, но на практикѣ долго безплодную борьбу противъ злоупотребленій въ управленіи богоугодными заведеніями. Хотя еще средневѣковые соборы предписывали духовенству ограничиваться заботою о душѣ призрѣваемыхъ, предоставляя завѣдываніе имуществомъ богоугодныхъ заведеній свѣтскимъ людямъ, всѣ средневѣковыя учрежденія были въ рукахъ духовенства, которое, пользуясь своими привилегіями, покрывало происходившія тамъ хищенія. Еще Франциск I жалуется въ своемъ указѣ 1543 г. на то, что администраторы истязуютъ и выгоняютъ призрѣваемыхъ изъ богоугодныхъ заведеній, и расхищаютъ имущество ихъ или отчуждаютъ его дѣтямъ и родственникамъ своимъ и т. д. Во вниманіе къ жалобамъ генеральныхъ штатовъ въ Блуа, правительство издало законъ 1579 г.— о передачѣ завѣдыванія больницами и богадѣльнями въ руки «простыхъ гражданъ, купцовъ и земледѣльцевъ, съ исключеніемъ лицъ духовныхъ, дворянъ, чиновниковъ и ихъ служителей или поставленныхъ ими лицъ».

Но еще долго пришлось вести борьбу въ этомъ направленіи. Такъ Генрихъ IV два раза учреждалъ «коммиссію (Chambre) христіанскаго милосердія» и послѣ его смерти снова была учреждена въ 1612 г.—*генеральная коммиссія* для ревизіи благотворительныхъ учрежденій и устраненія въ нихъ злоупотребленій.

Семнадцатый вѣкъ—разцвѣтъ французской монархіи—былъ вмѣстѣ съ тѣмъ и эпохою учрежденія благотворительныхъ заведеніи по самымъ разнообразнымъ спеціальностямъ. Провинціальные города при этомъ соперничали съ Парижемъ, который былъ главнымъ образомъ предметомъ вниманія правительства. Въ 1612 г. тамъ былъ учрежденъ домъ *милосердія* (Pitié) для нищихъ, въ 1623 г.—госпиталь *состраданія*, въ 1637 пріютъ для неизлѣчимыхъ, въ 1650 г. пріютъ для *выздоравливающихъ*. Людовикъ XIV внесъ въ область благотворенія, какъ и по всюду, величавость замысловъ и внѣшній блескъ въ исполненіи. Еще молодымъ человѣкомъ, онъ писалъ въ *поученіи* своему наслѣднику (Instructoin pour le Dauphin): «Если Господь окажетъ мнѣ милость и дастъ исполнить все, что у меня на умѣ, я постараюсь

довести благополучіе моего царствованія,—правда не до того, чтобы не было ни бѣдныхъ, ни богатыхъ, ибо счастье, предріимчивость и умъ вѣчно будутъ порождать такое различіе между людьми, но по крайней мѣрѣ до того, чтобъ во всемъ государствѣ не видно было ни нужды, ни нищенства; я хочу сказать, чтобы не было никого, кто бы, въ какомъ жалкомъ состояніи онъ бы не находился, не былъ обезпеченъ въ жизни или своимъ трудомъ или обычнымъ и правильнымъ пособіемъ». Крупная мѣра, принятая французскимъ правительствомъ въ малолѣтство Людовика XIV въ 1656 г. уже носила на себѣ черты его царствованія. Это—*центральный пріютъ* въ Парижѣ (l'Hôpital Général), для образованія котораго были соединены въ одну общую систему и подъ одно управленіе шесть отдѣльныхъ учрежденій. Одно изъ нихъ служило *сборнымъ* отдѣленіемъ какъ для бѣдныхъ, которые туда добровольно приходили, такъ и для тѣхъ, кого туда «приводили за нищенство». Изъ сборнаго отдѣленія (depôt) ихъ или отсылали домой или распредѣляли по другимъ отдѣленіямъ: въ одномъ изъ таковыхъ (la grande Pitié) помѣщались дѣвочки отъ 7 до 16 лѣтъ и старухи, способныя вязать и работать; въ другомъ (Scipion) помѣщались беременныя женщины до отправленія въ больницу и послѣ родовъ матери съ дѣтьми; въ Салпетріерѣ—дѣти отъ 1 года до 7, старухи и бѣдныя семьи; въ Бисетрѣ—старики, неизлѣчимо-больные, идіоты и калѣки, а также нищіе мальчики, которыхъ тамъ въ теченіи 2 недѣль обучали вѣрѣ—ими невѣдомой; въ 5-омъ отдѣленіи мальчиковъ отъ 7 до 15 лѣтъ учили грамотѣ и ремеслу, къ которому они были способны. Въ силу первой статьи своего устава центральный пріютъ долженъ былъ служить *работнымъ* домомъ, въ которомъ «бѣдные нищіе и немощные (invalides) обоего пола должны быть заключаемы и употребляемы для мануфактуръ и другой работы по своимъ силамъ». Для этой цѣли при учрежденіи находилось 52 мастера, чтобы руководить работами. Вмѣстѣ съ тѣмъ строго воспрещалось нищенство и попрошайничество, подача милостыни каралась пеней въ 4 ливра, домовладѣльцы, дававшіе пріютъ бродягамъ подвергались пенямъ въ 100 ливровъ за первый разъ и съ каждымъ разомъ выше, а нищіе неисправимые—отправленію на галеры. Парижское центральное депо, устроенное на 4—5000 лицъ, скоро заключало въ себѣ 6000 призрѣваемыхъ. Слѣдовавшіе за его учрежденіемъ годы были неурожайные; еще

хуже былъ 1661 годъ и толпы нищихъ устремились въ Парижъ. Центральное депо кромѣ своихъ призрѣваемыхъ кормило по разнымъ кварталамъ Парижа до 3000 бѣдныхъ семействъ, но нужда все росла.

Тогда Людовикъ XIV, руководимый совѣтами Кольбера, и ссылаясь на ордонансъ Карла IX, возложившаго призрѣніе бѣдныхъ на общины, издалъ въ 1662 г. указъ,—чтобы во всѣхъ городахъ и слободахъ его королевства, гдѣ еще нѣтъ учрежденія подобнаго парижскому Hôpital général, было немедленно приступлено къ устройству таковаго, «чтобы въ немъ помѣстить, заключить и кормить бѣдныхъ немощныхъ нищихъ (les pauvres mendiants invalides), родившихся на мѣстахъ или пребывавшихъ тамъ въ теченіи года, а также дѣтей-сиротъ или родившихся отъ нищихъ родителей».

Указъ былъ изданъ въ томъ самомъ году, когда Людовикъ XIV внесъ въ поученіе своему наслѣднику вышепреведенныя слова и это указываетъ, какія великія надежды на него возлагалъ король. Еще до изданія королевскаго указа нѣкоторые города послѣдовали примѣру Парижа, другіе сдѣлали тоже подъ вліяніемъ указа, но мѣра, предположенная королемъ не получила всеобщаго примѣненія.

Самъ Людовикъ продолжалъ заботиться о благотворительныхъ учрежденіяхъ. Въ 1670 онъ отпустилъ значительныя средства изъ казны на содержаніе основаннаго Св. Винцентомъ въ Парижѣ воспитательнаго дома, куда принимались какъ незаконныя, такъ и законныя дѣти. Число этихъ дѣтей быстро увеличивалось: въ 1670 г. въ домѣ было 312 дѣтей, въ концѣ вѣка—1600, въ 1740—3150, а сорокъ лѣтъ спустя при Неккерѣ уже 6,918. Въ 1671 году Людовикъ приступилъ къ сооруженію, по рисункамъ Мансара, знаменитаго *Инвалиднаго* дома, гдѣ вскорѣ нашли пріютъ 2000 солдатъ; число это въ XVIII вѣкѣ увеличилось до 4000, не считая офицеровъ. Это былъ застарѣлый долгъ, лежавшій на воинственныхъ французскихъ короляхъ. Многіе изъ нихъ принимали мѣры къ обезпеченію раненыхъ или искалѣченныхъ солдатъ, помѣщали ихъ на кормленіе въ монастыри и т. п., но все это было тщетно, и старые, часто изувѣченные солдаты всегда входили въ составъ тѣхъ нищихъ и бродягъ, которыхъ полиція и жандармерія забирала по улицамъ Парижа или по дорогамъ Франціи.

Нищіе и бродяги продолжали составлять глубокій общественный недугъ. Въ 1724 году былъ изданъ указъ, предписывавшій всѣмъ здоровымъ нищимъ обратиться къ благотворительнымъ учрежденіямъ (hôpitaux), которыя были обязаны ихъ содержать и отрядами по 20 человѣкъ подъ командой сержанта ежедневно посылать на исправленіе дорогъ или другія общественныя работы; одна шестая ихъ задѣльной плата выдавалась имъ еженедѣльно наруки. На это дѣло было истрачено шесть милліоновъ менѣе чѣмъ въ 3 года и затѣмъ пріемъ нищихъ былъ прекращенъ. Въ концѣ царствованія Людовика XV, въ 1768 году, были устроены особые пріюты для нищихъ—работные дома, въ которыхъ не всегда хватало работы (Depôts de mendicité); ихъ число постепенно увеличивалось и дошло до 33 въ 1790 г. Въ это время въ нихъ находилось 6.650 человѣкъ, содержаніе которыхъ стоило 1.353.900 лив. Работа заключенныхъ въ теченіи года представляла цѣну въ 90.000 л. Въ этихъ пріютахъ господствовала большая смертность: за 22 года изъ 230.000 заключенныхъ умерло 46.000.

Далеко не въ удовлетворительномъ состояніи были въ тоже время и другія благотворительныя учрежденія Франціи. Главный недостатокъ ихъ заключался въ тѣснотѣ и скученности: въ особенности этотъ недостатокъ былъ ощутителенъ въ больничныхъ отдѣленіяхъ. Тамъ даже уставомъ дозволялось класть на одну кровать 4 больныхъ. Въ дѣйствительности же ихъ клали обыкновенно по шести на одну койку, а иногда это число доходило до 8, 10 и 12, не разбирая рода болѣзни, при чемъ въ кучѣ больныхъ нерѣдка оказывались и покойники. Смертность въ Божьемъ Домѣ—главной Парижской больницѣ была 37%.

Таковы результаты старой французской системы благотворительности, сосредоточившейся почти исключительно на устройствѣ закрытыхъ заведеній и совершенно забывшей раннюю попытку Франциска I «распредѣлять помощь на дому». Число существовавшихъ передъ революціей закрытыхъ общественныхъ заведеній—hôpitaux и hospices—было 2,185, не считая частныхъ учрежденій. Доходъ ихъ простирался до 30 милліоновъ, число призрѣваемыхъ составляло 105.000 и распадалось на слѣдующіе разряды:

больныхъ	25.000
престарѣлыхъ и немощныхъ.	40.000
найденышей	40.000

Общественное мнѣніе, насколько оно отражалось въ литературѣ, относилось весьма несущественно къ современной системѣ благотворительности; писатели всѣхъ главныхъ направленій и школъ, филантропы, раціоналисты (философы) и экономисты (физіократы) одинаково осуждали и обличали эту систему. Бернарденъ де Сен-Пьеръ, который пустилъ въ ходъ новое слово благотворительность (bienfaisanse), писалъ противъ Инвалиднаго дома, требуя выдачи пенсій ветеранамъ; авторы энциклопедіи были рѣзкими противниками закрытыхъ заведеній. Дюпонъ-де Немуръ въ особой брошюрѣ потребовалъ въ 1786 г. ихъ уничтоженія, аббатъ Рекалди въ томъ же году написалъ цѣлый трактатъ о ихъ злоупотребленіяхъ. Шалонская Академія назначила литературный конкурсъ по вопросу о цѣлесообразности закрытыхъ благотворительныхъ заведеній и издало въ 1780 присланные ей мемуары. Мнѣніе авторовъ резюмировалось въ слѣдующихъ положеніяхъ: Закрытыя заведенія (подъ общимъ названіемъ hôpitaux) недостаточны, не смотря на ихъ многочисленность. Они оказываютъ помощь лишь меньшей части нуждающихся. Они увеличиваютъ число нуждающихся и уменьшаютъ населеніе (sic). Они заглушаютъ добрыя чувства. Ихъ роскошныя помѣщенія поглощаютъ достояніе бѣдныхъ. Слѣдуетъ ограничить назначеніе госпиталей пріемомъ неизлѣчимыхъ и такихъ больныхъ, которые не могутъ имѣть ухода въ семьѣ. *Слѣдуетъ оказывать помощь бѣднымъ на дому.*

Требованіе призрѣнія на дому было такимъ образомъ, можно сказать, послѣднимъ словомъ Франціи *стараго порядка* (l'ancien régime). Въ такомъ настроеніи ее застигла революція. Власть перешла къ людямъ, дѣйствовавшимъ подъ вліяніемъ совершенно новыхъ идей и страстей. Преобладающей изъ этихъ идей была идея единаго, властнаго народа, въ противуположность раздѣлявшимъ его прежде привилегіямъ и отличіямъ сословій и провинцій, идея, скоро сдѣлавшаяся предметомъ поклоненія и фанатизма Между страстями преобладали ненависть къ *старому порядку* и всему, что было имъ создано и его напоминало, увлеченіе отвлеченными принципами равенства; однообразія, симметріи, безусловная вѣра въ разсудокъ и желаніе подъ его руководствомъ все пересоздать.

Вскорѣ власть перешла къ національному собранію. Желая въ

вопросѣ о благотворительности усвоить себѣ систему, основанную на серьезной разработкѣ и зрѣлыхъ соображеніяхъ, собраніе избрало въ Мартѣ 1790 г. коммисію изъ своихъ членовъ подъ названіемъ «комитета для *уничтоженія нищенства*». Предсѣдателемъ Коммиссіи былъ герцогъ Ла-Рошъ-Фуко де Ліанкуръ, а въ составъ ея вошли два епископа, два аббата, два священника, либеральный монархистъ графъ де Вирьё, докторъ Гильотенъ, нѣкто де Крето и два будущихъ якобинца—Пріёръ и Бареръ.

Коммиссія представила Собранію 7 замѣчательныхъ докладовъ, написанныхъ герцогомъ де Ліанкуромъ о состояніи дѣла призрѣнія и о преобразованіи его. Въ особенности заслуживаетъ вниманія докладъ, разсматривающій вопросъ о *правѣ* на *трудъ*, т. е. о правѣ каждаго, требовать отъ государства, чтобы ему была доставлена работа. Чрезвычайно ясно и обстоятельно указавъ послѣдствія, къ которымъ долженъ былъ привести такой принципъ, докладчикъ развиваетъ мысль, что государству надлежитъ лишь общими мѣрами поощрять въ странѣ трудовую жизнь и что, если бы даже государство могло каждому, индивидуально, во всякое время давать работу—что неосуществимо—такое учрежденіе (institution) противорѣчило бы общественному интересу. По другому вопросу, а именно, должно ли призрѣніе быть дѣломъ государства или мѣстнаго общества, коммиссія высказалась, согласно съ господствовавшимъ тогда настроеніемъ и стремленіемъ все объединять и *уравнивать*, за возложеніе бремени призрѣнія на правительство и предложила, ассигновавъ на эту цѣль 50 милліоновъ фр., распредѣлять эту сумму между департаментами и между общинами по установленной закономъ разверсткѣ. Національное собраніе не имѣло времени высказаться о представленныхъ ему докладахъ и ограничилось тѣмъ, что внесло въ конституцію 1791 г. неопредѣленное постановленіе, что «имѣетъ быть создано общее учрежденіе для обезпеченія дѣтей и немощныхъ бѣдныхъ и для доставленія работы тѣмъ, кто не въ состояніи пріискать ее».

Слѣдующее собраніе—законодательное—въ краткій срокъ своей дѣятельности также не имѣло времени разсмотрѣть представленный ей новый докладъ объ общественномъ призрѣніи. Затѣмъ наступило свержение Людовика XVI и время правленія *Конвента*. Руководители Конвента,—сначала это были умѣренные республи-

канцы,—должны были спѣшить разрѣшеніемъ вопроса объ общественномъ призрѣніи. Съ одной стороны, необходимо было успокоить парижскій пролетаріатъ, подстрекаемый между прочимъ Маратомъ, который проповѣдывалъ грабежъ лавокъ и ограбленіе богатыхъ для приведенія ихъ въ состояніе санкюлотовъ «чтобъ имъ нечѣмъ было покрыть свою. . . . наготу»; съ другой стороны все болѣе и болѣе изсякалъ прежній источникъ призрѣнія бѣдныхъ.

Уже національное собраніе взяло въ казну имущества церковныхъ учрежденій и приняло на счетъ казны содержаніе духовенства. Съ упраздненіемъ церковнаго имущества изсякли многіе доходы, шедшіе на благотворительность; къ тому же повело уничтоженіе городскихъ октруа и разныхъ привилегій благотворительныхъ учрежденій, такъ что ихъ доходы съ 30 милліоновъ пали на 12. Конвентъ довершилъ эту политику и—на что не рѣшалась Конститюанта—декретомъ 19 Марта 1793 г. предписалъ продажу въ пользу государственнаго казначейства имуществъ благотворительныхъ учрежденій и принятіе въ казну всѣхъ благотворительныхъ капиталовъ. Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ этого положенія дѣла и логическимъ выводомъ изъ принципа конфискаціи благотворительныхъ учрежденій было принятіе на счетъ казны содержанія *бѣдныхъ*, «лишившихся своей вотчины», и провозглашеніе принципа *государственнаго* призрѣнія.

На самомъ дѣлѣ, одновременно—т. е. тѣмъ же декретомъ—Конвентъ установилъ новую организацію призрѣнія, принявъ въ основаніе доклады, представленные по этому вопросу двумъ предшествовавшимъ собраніямъ. Въ силу этого декрета каждое правительствующее или народное собраніе должно было вотировать извѣстную сумму въ пользу бѣдныхъ и, удержавъ изъ нея одну пятую на непредвидѣнныя нужды, распредѣлять ее между департаментами сообразно съ ихъ пространствомъ, количествомъ населенія, суммою платимыхъ податей и съ цѣною рабочаго дня. На томъ же основаніи сумма, полученная департаментами, подлежала распредѣленію между дистриктами и кантонами. Въ каждомъ кантонѣ устанавливалась изъ обывателей безвозмездная *агентура* для распредѣленія назначенной кантону суммы между нуждающимися. Сумма эта предназначалась на пособіе работою для здоровыхъ безработныхъ, пособіе на дому для немощныхъ бѣдныхъ и ихъ дѣтей, для стариковъ и для больныхъ, на больницы (maisons de santé) для больныхъ безъ мѣстожительства и одинокихъ; пріюты для безприворныхъ дѣтей (abandonnés), для стариковъ и немощныхъ безъ мѣстожительства, наконецъ на пособіе въ непредвидѣнныхъ случаяхъ. Но кантонъ имѣлъ право на пособіе въ пользу общественныхъ работъ лишь въ томъ случаѣ, если онъ добавлялъ, путемъ налога, къ суммѣ назначенной ему на работы, сумму равную ея четвертой части. Милостыня въ какомъ бы то ни было видѣ была воспрещена и замѣнена добровольной подпиской, результатъ которой долженъ былъ вывѣшиваться черезъ каждые три мѣсяца передъ волостнымъ правленіемъ въ главномъ мѣстечкѣ кантона и провозглашался съ *алтаря отечества* въ дни національныхъ празднествъ.

Въ этомъ декретѣ ярко проявляются черты, господствовавшія въ филантропіи той эпохи: реакція противъ закрытыхъ заведеній до того сильная, что даже больницы упразднялись и допускались лишь для одинокихъ и бродягъ; убѣжденіе, что призрѣніе есть долгъ *націи*; полное подчиненіе благотворительности политическимъ мотивамъ; наконецъ увлеченіе централизаціей, единообразіемъ и шаблономъ даже въ области благотворенія.

Этотъ декретъ, несмотря на крайность проводимаго имъ принципа государственнаго призрѣнія и на его поспѣшность и неполноту,—въ немъ, напр., не былъ предусмотрѣнъ вопросъ, что дѣлать бѣднымъ безъ работы, если кантонъ не добавлялъ своей четверти,—начинаетъ собою новую эпоху въ исторіи французской благотворительности тѣмъ, что выдвинулъ на первый планъ призрѣніе на дому и создавалъ мѣстные органы призрѣнія. Онъ имѣетъ однако лишь теоретическое значеніе, такъ какъ остался безъ послѣдствій. Проведшіе его жирондисты были снесены майскимъ возстаніемъ, устроеннымъ ихъ врагами и власть перешла къ якобинцамъ. Тогда проектъ конституціи, подготовленный жирондистами, былъ устраненъ и вмѣсто него принятъ и провозглашенъ 24 Іюня другой, составленный по свидѣтельству Гарата, друга Дантона, «пятью или шестью молодыми людьми въ 5 или 6 дней». Въ этой-то конституціи популярная идея того времени была формулирована въ видѣ основнаго государственнаго принципа: «общественныя пособія (les secours publics)—составляютъ свя-

щенный долгъ. Общество обязано обезпечить существованіе (subsistance) несчастныхъ гражданъ, или доставляя имъ работу, или обезпечивая средства къ жизни тѣмъ, кто не въ состояніи работать».

Сами якобинцы однако нѣсколько мѣсяцевъ спустя отсрочили введеніе въ дѣйствіе принятой ими конституціи. Эта партія, представлявшая собою незначительное, но сплоченное, меньшинство среди населенія, была вынесена къ власти на плечахъ пролетаріата и видѣла въ немъ свое главное орудіе. Якобинцы и по своимъ соціальнымъ догматамъ и по своимъ партійнымъ интересамъ должны были ставить на первый планъ улучшеніе участи обездоленныхъ людей и потому отъ нихъ можно было ожидать разрѣшенія вопроса объ общественномъ призрѣніи. Къ тому же, благодаря ихъ террористическимъ мѣрамъ, предъ ними трепетала страна и ихъ правительство—Комитетъ Общественнаго Спасенія, былъ могущественнѣе, чѣмъ когда-то Людовикъ XIV.

Въ виду этого политика якобинцевъ въ области общественнаго призрѣнія представляетъ большой интересъ. Всего болѣе поражаетъ въ этомъ отношеніи крайнее несоотвѣтствіе между громко и торжественно заявленными принципами и ничтожностью достигнутыхъ результатовъ. Это противорѣчіе лишь отчасти можно объяснить затрудненіями якобинскаго правительства, созданными войной, внутренней борьбой и банкротствомъ. Самая программа, провозглашенная якобинцами, была ложна и неосуществима. Основной ея недостатокъ заключался въ преувеличеніи до каррикатурности принципа, что общественное призрѣніе составляетъ національный долгъ. Эту справедливую идею якобинцы матеріализировали, истолковывая ее *буквально*; они въ каждомъ бѣдномъ или нуждающемся видѣли *кредитора*, искъ котораго подлежитъ удовлетворенію на основаніи юридическаго права.

Вслѣдствіе этого они изгоняли изъ системы общественнаго призрѣнія принципъ *благотворительности*. «Слово милостыня должно быть вычеркнуто изъ республиканскаго словаря». Нуждающійся, обращаясь за пособіемъ, не проситъ удѣлить ему часть чужаго избытка, а требуетъ назадъ своего. Поэтому общественное призрѣніе сводилось для Робеспьера къ какой то государственной коммиссіи ликвидаціи долговъ. «Пособія, необходимыя нуждающимся,

составляютъ долгъ богатаго по отношенію къ бѣдному; дѣло закона установить способъ уплаты этого долга». Этого мало: въ глазахъ якобинцевъ кредиторъ становится господиномъ и самъ, по своему усмотрѣнію, можетъ регулировать долю общественнаго достоянія, которая ему приходится. Такой взглядъ находился въ тѣсной связи съ распространившимся со времени Руссо *культомъ* нуждающихся и нищихъ. «Несчастные», заявлялъ Бареръ въ своемъ докладѣ отъ имени Комитета Общественнаго Спасенія, «несчастные—владыки міра сего (sont les puissants de la terre); они имѣютъ право говорить языкомъ властителей (en maitres) съ правительствами, которыя ихъ забываютъ».

Кромѣ того Якобинцы искажали понятіе общественнаго призрѣнія въ двухъ противуположныхъ направленіяхъ; они слишкомъ расширяли его, признавая предметомъ его всѣхъ «несчастныхъ» (malheureux) и внося въ этотъ вопросъ свою соціальную политику, стремившуюся къ тому, чтобы установить равенство состояній, «пускать кровь капиталистамъ» (le commerce riche) и «разрушать крупныя состоянія». Но съ другой стороны у якобинцевъ понятіе націи съуживалось до понятія патріотовъ, т. е. приверженцевъ ихъ партіи. Въ Маѣ 1794 г. Сен-Жюстъ сдѣлалъ Конвенту предложеніе: «всѣ общины составятъ списокъ бѣдныхъ патріотовъ и, по полученіи его, Комитетъ Общественнаго Спасенія предложитъ вознаградить всѣхъ несчастныхъ на счетъ имуществъ республики». Якобинское правительство обѣщало, что «*священное слово*—бѣднякъ (indigent) вскорѣ будетъ неизвѣстно республикѣ». Что же оно сдѣлало для достиженія этой цѣли?

Дѣятельность якобинцевъ въ области общественнаго призрѣнія сводится къ изданію двухъ декретовъ. Декретъ 28 Іюня 1793 г. служитъ дополненіемъ и дальнѣйшимъ развитіемъ декрета 19 Марта того же года; онъ ставитъ себѣ цѣлью подробнѣе опредѣлить организацію мѣстнаго призрѣнія: два раза въ году въ каждой общинѣ составляются списки нуждающихся; по разсмотрѣніи ихъ общинными властями, которыя вычеркиваютъ тѣхъ, кому не находятъ нужнымъ оказывать пособія, эти списки посылаются на усмотрѣніе высшихъ властей. Лишь по утвержденіи списка пособія подлежатъ выдачѣ, которая производится членами *агентства* призрѣнія. Эти агентства составляются изъ двухъ лицъ обоего пола отъ каждой

общины, входящей въ составъ кантона. На агентахъ лежитъ также обязанность наблюдать за призрѣваемыми и назначать работу безработнымъ. Сами агенты находятся подъ надзоромъ муниципальныхъ или кантональныхъ властей, но послѣднія не имѣютъ права давать имъ предписанія, а могутъ лишь жаловаться на нихъ высшей власти.

Какъ видно, эта мѣстная организація поражаетъ своею сложностью, неповоротливостью и волокитою. Эти свойства ея, помимо укоренившейся во Франціи бюрократической рутины, объясняются и самымъ характеромъ проектируемаго призрѣнія. Составители проекта хотѣли, чтобы пособія отъ *націи* отнюдь не походили на прежнюю *милостыню* и потому даже слово пособіе вездѣ замѣняли выраженіемъ *пенсіи*. Въ декретѣ право на пенсіи предоставлялось слѣдующимъ разрядамъ людей: безпомощнымъ старикамъ— пенсія не свыше 120 ливровъ; живущимъ своимъ трудомъ родителямъ, если они имѣли болѣе двухъ дѣтей, пенсію на каждаго лишняго ребенка, вдовамъ съ дѣтьми пенсію до совершеннолѣтія послѣднихъ, а также и матерямъ незаконнорожденныхъ дѣтей, признававшихся *дѣтьми отечества*.

Предположеніе принять на государственный счетъ содержаніе дѣтей бѣдныхъ, многосемейныхъ родителей—отзывающееся воспоминаніемъ о римскомъ jus trium liberorum—на практикѣ весьма бы скоро обнаружило свою несостоятельность; но вмѣстѣ съ тѣмъ слѣдуетъ признать, что въ декретѣ 28 Іюня 1793 г. пробивается къ жизни принципъ новый и, при извѣстномъ ограниченіи, правильный и плодотворный—принципъ обезпеченія безпомощныхъ престарѣлыхъ—*пенсіей*. Въ современномъ англійскомъ призрѣніи вопросъ о замѣнѣ содержанія престарѣлыхъ въ работномъ домѣ — пенсіей (old age pension) играетъ большую роль и этотъ же вопросъ поставленъ вновь на очередь подготовительными коммиссіями и докладчиками въ французской палатѣ депутатовъ нашего времени. Конечно всего правильнѣе разрѣшается этототъ вопросъ тѣмъ путемъ, которымъ пошло современное германское законодательство, установившее для рабочихъ эмеритуру, въ образованіи которой они сами участвуютъ своими вкладами. Но тамъ, гдѣ обязательнаго страхованія еще нѣтъ, или, гдѣ приходится долго ждать ею результатовъ, способъ призрѣнія престарѣлыхъ посред-

ствомъ *пенсій* заслуживаетъ предпочтенія передъ обязательнымъ или необязательнымъ пособіемъ и перенесеніе на «инвалидовъ труда» принципа, примѣнявшагося лишь къ лицамъ, состоявшимъ на государственной службѣ, есть одно изъ культурныхъ пріобрѣтеній того хаотическаго, но богатаго идеями времени.

Систему призрѣнія, провозглашенную декретомъ 28 Іюня 1793 г. и существовавшую лишь на бумагѣ, взялся усовершенствовать въ слѣдующемъ году Бареръ. Съ свойственной ему слащавой реторикой, онъ предложилъ въ своемъ докладѣ отъ имени комитета общественнаго спасенія 11 Мая 1794 г., открыть *книгу національной благотворительности*. Каждому департаменту представлялось вносить въ эту книгу опредѣленное число стариковъ 60 лѣтъ—600, матерей—350 и вдовъ или немощныхъ женщинъ—150. Изъ 600 стариковъ 400 должны были быть изъ земледѣльцевъ и пастуховъ, 200 изъ сельскихъ ремесленниковъ; если въ департаментѣ сельское населеніе превышало 100.000 ч., то число пенсій увеличивалось по 4 на 1.000 жителей, и если число сельскихъ ремесленниковъ было болѣе 100.000, то число ихъ пенсій возрастало по 2 на 1.000. Пенсія первыхъ давала право на ренту въ 160 л., послѣднихъ—въ 120 л. Матери съ 3 дѣтьми и вдовы получали 60 л.; первыя—до достиженія младшимъ ребенкомъ 3 лѣтняго возраста. Внесеніе въ списокъ происходило слѣдующимъ образомъ: агенты общинъ представляли въ управленіе уѣзда заявленія, снабженныя документами. Уѣздъ пересылалъ ихъ «безъ замедленія» въ администрацію департамента, которая, по зрѣлому обсужденію, устанавливала списокъ. Пенсіи предназначались лишь для обывателей селъ и мѣстечекъ съ населеніемъ ниже 3.000 жителей. Расходъ для государственной казны былъ исчисленъ въ 10.574.000 лив. Такъ должна была падать,— по выраженіи бывшаго поэта Барера—республиканская *роса* на страну, утоляя 93.500 гражданъ. Но уже 27 Іюля палъ Робеспьеръ и придуманную Бареромъ національную церемонію, съ выдачею государственнымъ пенсіонерамъ предъ лицемъ народа ихъ ренты за первый семестръ, успѣли отпраздновать лишь въ Парижѣ, гдѣ въ день «Несчастія» въ саду Тюльери двумъ десяткамъ стариковъ было выдано по одному экю.

По устраненіи террористовъ отъ власти явилась возможность и

въ вопросѣ о призрѣніи отстаивать въ Конвентѣ болѣе благоразумные принципы. Въ замѣчательной рѣчи депутатъ Делеклуа приглашалъ Конвентъ выйти наконецъ изъ глубокой колеи, въ которой Франція завязла, благодаря преувеличенной филантропіи, перестать слушать тѣхъ спекуляторовъ въ благотворительности, которые поставили себѣ задачей безъ удержа толкать всѣ слои народа на національную сокровищницу. Осуждая принятую систему регистраціи бѣдныхъ, Делеклуа ставилъ ей въ вину, что ея списки всегда *невѣрны* и что она пріучаетъ людей вступать безъ стыда въ разрядъ тѣхъ, кто, родившись безъ *прилежанія*, претендуетъ имѣть право кормиться на счетъ общественной казны. «Тотъ, кто первый заявилъ, что одно правительство обязано помогать бѣдному пособіями всякаго рода и во всѣ возрасты, сказалъ нелѣпость; ибо всѣхъ налоговъ республики не хватило бы на это громадное и неисчислимое бремя; можетъ быть гораздо вѣрнѣе сказать, что правительство ничего не должно тому, кто ему не служитъ. Бѣдный имѣетъ право лишь на всеобщее состраданіе». Напомнивъ, что изъ числа 2.500 благотворительныхъ заведеній при *старомъ порядкѣ*, только 3 были учреждены правительствомъ, всѣ же остальныя были обязаны своимъ основаніемъ и своими доходами частной благотворительности, Делеклуа взывалъ къ тому, чтобы къ «общей благотворительности была присовокупляема индивидуальная». «Возведемъ въ принципъ, восклицалъ онъ, что правительство должно вступаться въ общественное благотвореніе лишь какъ образецъ и главный двигатель, т. е. поставивъ бѣднаго подъ защиту общаго состраданія и подъ покровительство людей достаточныхъ, оно должно дать примѣръ благотворительности ограниченной какъ и его средства; оно должно приносить свои жертвы и этимъ вызывать къ дѣйствію всѣ пружины всеобщей чувствительности».

Значеніе рѣчи Делеклуа заключается въ томъ, что она была протестомъ противъ распространившихся въ якобинскую эпоху воззрѣній, что призрѣніе должно лежать на государствѣ и производиться его органами—съ устраненіемъ *благотворительности* и сострадательнаго участія въ немъ частныхъ лицъ. Самый планъ, впрочемъ, предложенный этимъ депутатомъ, не гармонировалъ съ его рѣчью: не смотря на его рѣзкія выходки противъ «безплодныхъ и неосуществимыхъ законовъ», противъ «ужасающаго ряда безмѣрныхъ расходовъ», Делеклуа предложилъ не только оставить въ силѣ законъ Барера, но даже распространить его на города; вмѣстѣ съ тѣмъ однако онъ совѣтовалъ употребить въ дѣло доходы нераспроданныхъ еще благотворительныхъ учрежденій и взносы (cotisations) частныхъ лицъ. Выработку подробностей онъ предлагалъ предоставить мѣстнымъ администраціямъ. «Когда правительство искренно говоритъ гражданамъ, дѣлайте добро, они неминуемо его творятъ».

Подъ вліяніемъ этого предложенія Конвентъ пріостановилъ распродажу имуществъ благотворительныхъ учрежденій,—ихъ оставалось налицо еще двѣ пятыхъ—но онъ не успѣлъ принять никакой общей мѣры по общественному призрѣнію и отпустилъ на всѣ его нужды лишь два раза по 10 милліоновъ обезцѣненныхъ ассигнацій.

Слѣдующему за Конвентомъ собранію—принадлежитъ честь основанія въ области призрѣнія новаго порядка вещей—и по нынѣ существующаго. Оно прежде всего отреклось отъ якобинскаго наслѣдія, отмѣнивъ самый декретъ о распродажѣ имуществъ благотворительныхъ учрежденій и возвратило имъ самое управленіе ими, а затѣмъ отмѣнило законы 19 Марта 1793 и законъ Барера о книгѣ національнаго благотворенія. Отказавшись отъ государственнаго призрѣнія, новое правительство сохранило однако изъ законодательныхъ мѣръ Конвента одно учрежденіе, существенно преобразивъ его, а именно мѣстную агентуру государственнаго призрѣнія. Директорія сдѣлала изъ нея органъ мѣстной благотворительности подъ названіемъ bureau de bienfaisance—закономъ 27 Ноября 1796 г.—7 frim. an V.

Каждому кантону надлежало имѣть свое *бюро* для оказанія нуждающимся помощи на дому. Для этой цѣли законъ 7 фримера предоставилъ въ распоряженіе бюро слѣдующія средства: тѣ доходы мѣстныхъ благотворительныхъ учрежденій, которые были предназначены; это на право принимать даренія и завѣщанія въ пользу бѣдныхъ; право на извѣстную долю съ цѣны билетовъ въ театръ и на всякія другія общественныя увеселенія, и наконецъ доходы съ возстановленныхъ для этой цѣли сборовъ съ ввозимыхъ въ города продуктовъ (octrois).

Такимъ образомъ установившаяся во Франціи, по заключенію революціоннаго періода, система благотворительности покоилась на двухъ основаніяхъ: на унаслѣдованныхъ отъ прошлаго благотворительныхъ учрежденіяхъ, состоявшихъ въ каждомъ департаментѣ въ завѣдываніи особыхъ Коммиссій, и на дѣйствующихъ независимо отъ нихъ новыхъ мѣстныхъ органовъ призрѣнія.

Преемникъ революціи и великій организаторъ созданнаго ею порядка вещей, Наполеонъ сохранилъ оба органа благотворительности, созданныя предшествовавшей эпохою. Одною изъ первыхъ его заботъ было усиленіе средствъ благотворительныхъ учрежденій, такъ пострадавшихъ въ революціонную эпоху. Декретомъ отъ 6 Ноября 1800 года онъ передалъ имъ изъ доменъ, взамѣнъ утраченныхъ ими имуществъ, новыя—доходностью въ 4 милліона. Другая, клонившаяся въ ихъ пользу мѣра заключалась въ возстановленіи религіозныхъ конгрегацій, занимавшихся уходомъ за больными и призрѣваемыми. Число членовъ этихъ конгрегацій съ 1807 г. стало быстро увеличиваться: однѣ сестры милосердія съ 1598 дошли до 9130 (въ 1880 г.). Съ другой стороны, Наполеонъ приказалъ, чтобы города были снабжены однимъ или нѣсколькими благотворительными бюро для опредѣленія состоянія нужды (état de besoin) подлежащихъ призрѣнію лицъ, что должно быть первой заботою администраціи—и оказанія имъ помощи на дому. Министерскіе циркуляры при Наполеонѣ постоянно и убѣдительно выставляли на видъ значеніе такой помощи: организація пособій на дому, заявлялось въ нихъ, должна быть дополненіемъ всякой разумной благотворительности; вносить утѣшеніе въ кругъ семьи, вводить въ домъ бѣдняка индивидуальное милосердіе—совершенство общественнаго призрѣнія». Въ особенности настаивали циркуляры на домашнемъ леченіи бѣдныхъ взамѣнъ больничнаго, указывая всѣ выгоды перваго способа: экономію для госпиталя, поддержку семьи, нравственное утѣшеніе отъ семейнаго ухода для самого больного и для членовъ его семьи.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ Наполеонъ, окончательно порвавъ съ возрѣніями революціонной эпохи на общественное призрѣніе, снова сузилъ понятіе и область благотворительности. Не всѣ несчастные (malheureux) или обездоленные должны были ей подлежать; общество обязано помогать (ne doit des secours) лишь тому,

кто силою обстоятельствъ лишенъ возможности удовлетворить самымъ необходимымъ своимъ потребностямъ (premiers besoins). Еще важнѣе разрывъ съ принципомъ, что призрѣніе лежитъ на обязанности государства. Наполеонъ признавалъ національнымъ долгомъ лишь помощь благотворительнымъ учрежденіямъ, въ случаѣ недостаточности ихъ средствъ. Въ практическомъ примѣненіи этого принципа самою выдающеюся мѣрою Наполеона было назначеніе ежегодной субсидіи въ 4 милліона—изъ государственнаго казначейства на содержаніе найденышей и покинутыхъ дѣтей. Уже наканунѣ революціи, число призрѣваемыхъ дѣтей дошло во Франціи до 40,000 и Неккеръ выражалъ опасеніе, что расходъ на нихъ разоритъ казну. Къ концу имперіи ихъ число удвоилось. Декретъ Наполеона повелѣвалъ, чтобы въ каждомъ округѣ (arrondissement) былъ устроенъ пріютъ для дѣтей 3 разрядовъ: найденышей, безпризорныхъ дѣтей (abandonnés) и бѣдныхъ сиротъ. Дѣтскіе пріюты должны были быть снабжены какъ и въ старину, *окошечками* (des tours), чрезъ которыя ребенокъ могъ быть переданъ безъ всякихъ объясненій. Вслѣдствіе этого число отдаваемыхъ въ пріюты дѣтей стало еще болѣе расти и дошло до 129,629 дѣтей, въ 1833 году. Съ слѣдующаго года начали уничтожать окошечки и принимать другія стѣснительныя мѣры; но и нынѣ дѣти составляютъ одну изъ крупнѣйшихъ статей расхода въ французскомъ бюджетѣ общественнаго призрѣнія.

Такимъ образомъ сложились въ началѣ XIX вѣка главныя черты современнаго общественнаго призрѣнія во Франціи. Изъ дальнѣйшей его исторіи заслуживаетъ особеннаго вниманія законъ 1838 года, внесшій въ эту область существенное нововведеніе. Характерной чертой призрѣнія при старомъ порядкѣ было почти полное отсутствіе общественныхъ органовъ призрѣнія и одну изъ причинъ этого явленія нужно искать въ стремленіи тогдашняго правительства къ централизаціи и поэтому къ обезсиленію созданныхъ средними вѣками формъ мѣстнаго и областнаго управленія. Іюльская монархія впервые порвала съ этой традиціей и значительно расширила административную и финансовую самодѣятельность департаментовъ. Согласно съ этимъ правительство Людовика Филиппа получило возможность сдѣлать департаменты важными факторами въ общественномъ призрѣніи. Законъ 1838 г. сдѣлалъ

*

для нихъ обязательнымъ призрѣніе душевно-больныхъ, которое въ то время находилось въ весьма неудовлетворительномъ состояніи. При этомъ расходъ на призрѣніе несостоятельныхъ душевно-больныхъ былъ возложенъ на департаментъ, генеральному совѣту котораго предоставлялось право привлекать къ расходамъ общину, въ которой жилъ больной. Привлеченіе это происходитъ по скалѣ, обратно пропорціональной доходамъ общинъ, составляя для нихъ отъ 5 до 33% всего расхода. Въ 1884 году во Франціи было 62 заведенія съ 30,713 душевно-больными и съ расходомъ 17.400.783 фр., изъ которыхъ на департаменты приходилось 11.840.000, а на общины 5.556.000 фр.

Въ то же время и расходъ на призрѣніе дѣтей—въ равной мѣрѣ обязательный—былъ главнымъ образомъ возложенъ на департаменты, при чемъ они получаютъ отъ государства одну пятую расходовъ на содержаніе дѣтей и могутъ привлекать и общины къ расходамъ на управленіе и содержаніе учрежденій—не свыше однако одной пятой этихъ расходовъ. Къ тремъ упомянутымъ разрядамъ дѣтей, впослѣдствіи, былъ прибавленъ еще разрядъ дѣтей, временно вспомоществуемыхъ—посредствомъ выдачи пособія матерямъ. Законъ 1869 г. присовокупилъ къ этому еще разрядъ дѣтей истязуемыхъ и подвергающихся нравственной порчѣ, которыя могутъ быть отняты у родителей. Содержаніе этихъ дѣтей необязательно для департаментовъ, но въ случаѣ ихъ призрѣнія государство принимаетъ на себя одну пятую *всѣхъ* расходовъ, а уплата общинами падающей на нихъ доли становится для нихъ обязательной.

По своей организаціи современное призрѣніе во Франціи носитъ на себѣ черты своей исторической эволюціи. Въ его основаніи лежитъ дуализмъ организацій для закрытаго и открытаго призрѣнія, дуализмъ благотворительныхъ учрежденій и мѣстныхъ попечительствъ, управляемыхъ въ каждой общинѣ особыми коммиссіями. На практикѣ область закрытаго призрѣнія не вполнѣ покрываетъ собою кругъ дѣятельности благотворительныхъ учрежденій; ибо нѣкоторыя изъ нихъ при излишкѣ доходовъ занимаются и благотвореніемъ, *на волѣ*, больница напр., устраиваетъ также медицинскую помощь на дому. Законъ 1873 г. дозволяетъ благотворительнымъ учрежденіямъ съ согласія общинныхъ совѣтовъ и съ

разрѣшенія префекта тратить на *вольное* призрѣніе одну четвертую, а съ разрѣшенія департаментскаго генеральнаго совѣта и одну треть независимо отъ попечительствъ, по сношеніи съ ними. Противовѣсомъ противъ дуализма вѣдомствъ служитъ то обстоятельство, что предсѣдательство въ обѣихъ коммиссіяхъ принадлежитъ мэру; а также и то, что въ числѣ ихъ 6 членовъ—изъ которыхъ двое избираются муниципальнымъ совѣтомъ, а четверо назначаются префектомъ—могутъ быть одни и тѣ же лица. Но это зависитъ отъ случайности и не устраняетъ дуализма. Въ этой двойственности вѣдомствъ до сихъ поръ преобладаетъ денежными средствами и повидимому и симпатіей общества исконная, укоренившаяся во Франціи, форма благотворительныхъ учрежденій. Въ 1884 г. ихъ было во Франціи 1654; въ нихъ находилось къ 1 Января этого года 47.978 больныхъ и 49.051 стариковъ, немощныхъ и хрониковъ; расходъ этихъ учрежденій представлялъ сумму въ 113.600.462 фр., а приходъ 125.080.522.

Мѣстныя же попечительства (bureaux de bienfaisance), хотя будутъ имѣть въ этомъ году столѣтнюю давность, далеко не *повсемѣстны*. На 36.117 общинъ Франціи въ 1884 г. приходилось только 14.700 бюро—при чемъ въ нѣкоторыхъ общинахъ ихъ нѣсколько. Правда, положеніе дѣла представляется болѣе благопріятнымъ, если принять въ разсчетъ не количество общинъ, имѣющихъ *благотворительное бюро*, а количество живущаго въ этихъ общинахъ населенія. Въ 1871 г., когда было произведено подробное статистическое изслѣдованіе этого предмета, населеніе общинъ, въ которыхъ находились благотворительныя бюро, было исчислено въ 21.931.881 жит. изъ общаго числа въ 36.102.921, т. е. нѣсколько болѣе трехъ пятыхъ населенія имѣли возможность прибѣгать къ общественной благотворительности. Однако эта возможность распредѣлялась крайне неравномѣрно: только въ Сенскомъ департаментѣ каждая община была снабжена своимъ бюро; въ нѣкоторыхъ департаментахъ число бюро подходило болѣе или менѣе близко къ числу общинъ, напр. въ *сѣверномъ* (du Nord) на 661 общинъ было 631 бюро, въ Па де-Кале 575 бюро на 904 общинъ и т. д. За то въ Коршкѣ на 364 общинъ было только 5 бюро, въ Восточныхъ Пиренеяхъ 12 бюро, на 231 общину и т. д. Въ числѣ общинъ, не имѣвшихъ бюро, было даже 534 значительныхъ мѣсте-

чекъ (chef-lieu de Canton). Кромѣ неравномѣрности въ географическомъ распредѣленіи бюро приходится отмѣтить еще неравномѣрность въ объемѣ и силѣ дѣятельности бюро, обусловливаемой различіемъ средствъ и доходовъ, которыми располагаютъ бюро. Въ 1871 г., когда число ихъ составляло 13,343,—

644 бюро бездѣйствовали по неимѣнію доходовъ,

1.062	имѣли	доходъ	. . . . .	ниже		50 фр.
1.116	—	—	. . . . .	отъ	50 до	100 —
5.216	—	—	. . . . .	—	100 —	500 —
2.216	—	—	. . . . .	—	500 —	1,000 —
2.810	—	—	. . . . .	сверхъ . . .		1,000 —
279	—	—	. . . . .	свыше . . .		10,000 —
13.343						

Въ 1884 г. французскіе благотворительные бюро выдали въ видѣ пособій 29.069.952 фр. и истратили на расходы по управленію и на содержаніе своихъ учрежденій 5.380.056 фр. — изъ общаго прихода въ 50.682.709 фр. Излишекъ дохода употребленъ на пріобрѣтеніе недвижимыхъ имуществъ и ренты. Изъ этого можно было бы заключить, что вольное призрѣніе во Франціи обставлено вполнѣ удовлетворительно, но дѣло въ томъ, что здѣсь необходимо принять во вниманіе вышеуказанную неравномѣрность въ распредѣленіи бюро и въ средствахъ, которыми они располагаютъ. Львиная доля приходится въ этомъ отношеніи на Сенскій департаментъ, гдѣ въ 1884 средній размѣръ расхода на *одно* лицо изъ числа получавшихъ пособія—было 45 фр. 50 с., въ другихъ же департаментахъ 16, 15 и эта сумма расходовалась преимущественно въ городахъ. Причины, почему попечительства во Франціи неповсемѣстно распространялись и не вездѣ развивались, разнообразны. Начать съ того, что законъ ставитъ условіемъ возникновенія попечительства обладаніе имъ обезпеченнаго рентой дохода по крайней мѣрѣ въ 50 фр. ежегодно т. е. во Франціи приблизительно 2.000 фр. капитала. Правда, правительство само убѣдилось въ неудобствѣ такого требованія и, не отмѣнивъ закона, дозволило обходить его посредствомъ

устройства коммиссій *исправляющихъ должность* бюро—commissions de charité. Но этотъ палліативъ не имѣлъ ожидаемаго успѣха. Другую причину можно видѣть въ томъ, что французскій законъ не обязываетъ муниципалитеты устраивать у себя попечительства и отпускать на ихъ расходы опредѣленныя средства. Денежная поддержка попечительства для общинныхъ совѣтовъ факультативна. Правительство въ этомъ отношеніи дѣйствуетъ совершенно согласно съ господствующимъ во французскомъ обществѣ настроеніи, нерасположенномъ къ *обязательной* благотворительности. Это нерасположеніе весьма часто проявляется въ литературѣ въ весьма рѣзкихъ выходкахъ противъ англійской системы призрѣнія, въ особенности противъ обязательнаго налога въ пользу бѣдныхъ. Однако и французское законодательство признаетъ принципъ обязательности помощи для департаментовъ и частью для общинъ по отношенію къ дѣтямъ и къ умалишеннымъ. Повидимому, настоящую причину неполнаго развитія попечительствъ нужно видѣть, во первыхъ, въ томъ, что мелкимъ общинамъ учрежденіе попечительствъ не подъ *силу*—какъ относительно денежныхъ средствъ, такъ и личнаго состава—во Франціи же нѣтъ мѣстнаго органа, который могъ бы объединить мелкія общины въ области благотворительности, какъ напр. англійскія unions. Во вторыхъ же, и это очень существенно, благотворительныя бюро являются для общинъ чѣмъ то внѣшнимъ, *посторонним*ъ. Это особенно выражается въ томъ обстоятельствѣ, что тамъ, гдѣ нѣтъ благотворительныхъ бюро т. е. въ большинствѣ общинъ, имъ предоставляется въ крайнихъ случаяхъ непосредственно оказывать пособія нуждающимся. Такимъ образомъ благотворительныя бюро—*самостоятельная* организація съ преобладающимъ бюрократическимъ характеромъ, съ которой общинные совѣты должны *сноситься*; большинство членовъ благотворительныхъ *коммиссій* назначаются префектомъ, всѣ инструкціи свои эти коммиссіи получаютъ сверху, помимо общинныхъ совѣтовъ. Послѣдніе *участвуютъ* въ дѣятельности благотворительныхъ бюро посредствомъ выбранныхъ ими членовъ, оказываютъ этимъ бюро пособія, не по мѣрѣ ихъ нуждъ, а по своему усмотрѣнію, но не могутъ считать ихъ *своими органами*.

Дѣятельность благотворительныхъ бюро, тамъ гдѣ ихъ нѣтъ,

отчасти замѣняется или восполняется другими однородными учрежденіями. Сюда относятся: 1) вышеупомянутыя благотворительныя коммиссіи. По переписи 1871 года ихъ было 5.878 и выданныя ими пособія составляли 1.002.693 фр., которые были распредѣлены между 116.923 бѣдными; 2) госпитальныя учрежденія, къ числу которыхъ относятся и богадѣльни, нерѣдко пользуются разрѣшеніемъ закона 1851 г. и употребляютъ часть своихъ доходовъ на *открытое* призрѣніе, т. е. раздачу пособій на дому. Таковыхъ учрежденій болѣе 500, т. е. болѣе двухъ третей общаго числа госпиталей и богадѣленъ; 56 учрежденій даже совершенно перешли на открытое призрѣніе. Въ 1877 г. благотворительными учрежденіями было истрачено на открытое призрѣніе 69.08.144 фр. т. е. *одна четверть* всей суммы выданной въ томъ году благотворительными бюро—27.535.614 ф.; 3) еще гораздо значительнѣе помощь, которую оказываетъ бѣднымъ *частная* благотворительность, которую однако трудно усчитать, потому что въ этотъ разрядъ входитъ дѣятельность многихъ обществъ и учрежденій, руководимыхъ духовными конгрегаціями, которыя не публикуютъ своихъ отчетовъ. Расходъ ихъ на благотворительность опредѣлялся Ватвилемъ еще въ 1854 г. въ 25—30 мил., а съ тѣхъ поръ значительно возросъ. Какъ сильно развиваются во Франціи благотворительныя общества, руководимыя духовными лицами, видно напр. изъ исторіи общества Св. Винцента, обнимающаго въ своей дѣятельности всѣ виды частной благотворительности. Это общество возникло въ 1833 г., а 20 лѣтъ спустя уже имѣло 887 отдѣленій съ общимъ доходомъ до 4 мил. фр.

Какъ благотворительныя учрежденія, такъ и бюро, покрываютъ значительную часть своихъ расходовъ доходами отъ своихъ имуществъ и капиталовъ. Изъ чистаго дохода благотворительныхъ учрежденій въ 1884 году въ 111 мил. почти половина, т. е. 46, 8 мил., покрывалась доходами съ имуществъ, а изъ чистаго дохода благотворительныхъ бюро въ 37,3 мил.—больше одной трети—14,6 мил., покрывалась тѣмъ же способомъ; второй источникъ дохода—около 7 мил. въ 1884 г.—представляетъ налогъ въ пользу бѣдныхъ (приплата къ билетамъ на общественныя увеселенія), сборъ пожертвованій, кружечный сборъ и т. д.;

третьимъ источникомъ дохода является приплата со стороны общинъ—12,6 мил.

Общины поддерживаютъ своими приплатами (субсидіями) кромѣ бюро также и благотворительныя учрежденія—госпитали и богадѣльни.

Кромѣ общинъ бремя расходовъ на призрѣніе падаетъ почти въ одинаковомъ размѣрѣ и на департаменты: за исключеніемъ Сенскаго департамента они израсходовали въ 1884 г. на благотвореніе 29, 9 милліоновъ,—на душевно-больныхъ, дѣтей и пр. Государственное казначейство Франціи, кромѣ упомянутой выше приплаты на содержаніе дѣтей, мало участвуетъ въ расходахъ на призрѣніе: въ рубрикѣ государственныхъ расходовъ на призрѣніе правда показывается сумма въ 7 милл. фр., но въ эту сумму входитъ расходъ на правительственную инспекцію за призрѣніемъ дѣтей, и два съ половиною милліона изъ кредита сельскохозяйственному министерству на вознагражденіе убытковъ отъ градобитія, пожаровъ, наводненій, въ размѣрѣ не свыше 5%—что конечно не относится въ строгомъ смыслѣ къ призрѣнію бѣдныхъ; собственно къ призрѣнію относится расходъ въ 1,1 мил. фр., въ видѣ приплаты на содержаніе десяти основанныхъ прежними правительствами спеціальныхъ учрежденій для слѣпыхъ, глухихъ и пр.

Субсидіи, вносимыя общинами, крайне неравномѣрны.

Такъ, Парижъ въ 1885 году уплатилъ 15,1 милл.; слѣдующіе за столицей 11 крупныхъ городовъ съ 100.000 жителями и выше 7,1 милл., 308 городовъ съ населеніемъ менѣе 100.000—10,8, а 35.712 остальныхъ общинъ также 10,3 милл. На одного жителя пришлось такимъ образомъ въ Парижѣ 10,03 франка, въ крупныхъ городахъ 3 фр. 17 сант.; въ мелкихъ городахъ 1 фр. 40 сант., а въ остальныхъ общинахъ 28 сант., т. е. въ Парижѣ органы призрѣнія располагали средствами въ 35 разъ большими, чѣмъ въ сельскихъ общинахъ, не считая помощи благотворительныхъ учрежденій со включеніемъ больницъ, которыхъ въ сельскихъ округахъ совсѣмъ нѣтъ и громадной благотворительности различныхъ религіозныхъ и свѣтскихъ обществъ и частныхъ лицъ. За то Парижу приходится нести на своихъ плечахъ бѣдноту, стекающуюся туда со всей Франціи. По даннымъ 1872 года оказалось, что изъ 101.719

Гос. ордена Ленина библиотека

призрѣваемыхъ только 22,69% были родомъ изъ Парижа; 70,64% происходили изъ другихъ общинъ Франціи; остальные 6,66% были иностранцы.

Общій расходъ на общественное призрѣніе во Франціи былъ исчисленъ въ 1885 году въ 184, 121, 149 фр.—въ эту сумму включенъ также и расходъ на больницы—что составляетъ около 5 фр. на каждаго жителя.

Въ указанную сумму входитъ и расходъ на борьбу съ нищенствомъ, которая всегда составляла одну изъ крупныхъ заботъ всѣхъ правительствъ Франціи, какъ стараго, такъ и новаго порядка. Устроенные въ прошломъ вѣкѣ спеціальные *пріюты* для нищихъ (dépôtsde mendicité) были снесены революціоннымъ потокомъ. Національное собраніе поспѣшило назначитькоммиссію для уничтоженія нищенства, но не успѣло ничего сдѣлать, а Конвентъ возвратился—въ этомъ вопросѣ, какъ и во многихъ другихъ—къ традиціи прежняго правительства, только замѣнивъ *пріюты* для нищихъ принудительными домами — Maisons de répression. Декретомъ 15 Октября 1793 г. было постановлено, чтобы въ каждомъ кантонѣ агентуры подъ наблюденіемъ муниципалитетовъ доставляли нуждающимся работу съ уплатою имъ ¾ средней заработной платы, по опредѣленію кантональной власти. Вмѣстѣ съ тѣмъ строго воспрещались всякая милостыня и раздача хлѣба. Нищіе подвергались заключенію на годъ, а при повтореніи на 2 года въ принудительномъ домѣ. Такой домъ долженъ былъ существовать въ главномъ городѣ каждаго департамента.

За третью поимку въ прошеніи милостыни нищій подлежалъ ссылкѣ на 8 лѣтъ въ *Мадагаскаръ*. Декретъ остался безъ послѣдствій. Семь мѣсяцевъ спустя Бареръ, внося свой проектъ книги національнаго благотворенія, провозгласилъ нищенство *проказою* монархіи и слѣдствіемъ заговора крупныхъ собственниковъ противъ неимущихъ. Позорное слово «нищенство» никогда не должно было встрѣчаться въ республиканскомъ словарѣ. Но тотъ же Бареръ заявилъ, что страшный бичъ нищенства принимаетъ угрожающіе размѣры въ предѣлахъ республики и предложилъ Конвенту открыть славную эпоху, уничтоживши нищенство среди гудѣнія пушекъ на границахъ.

Задача, поставленная Конвенту риторомъ террористовъ въ высшей степени соблазняла Наполеона. Привыкшій къ успѣхамъ на всѣхъ поприщахъ, Наполеонъ въ зенитѣ своей военной славы вздумалъ нанести нищенству «послѣдній ударъ», какъ онъ писалъ въ 1807 г. своему министру, поручая ему все подготовить для рѣшительнаго декрета. Мѣра, предпринятая императоромъ заключалась въ возстановленіи пріютовъ для нищихъ—Dépôts de Mendicité. Въ силу декрета 5 Іюля 1808 г. въ каждомъ департаментѣ имѣлъ быть устроенъ такой пріютъ для нищихъ—не бродягъ, и на самомъ дѣлѣ въ скоромъ времени послѣдовало распоряженіе объ открытіи таковыхъ пріютовъ. Де Ноаль, восхваляя въ докладѣ законодательному корпусу эту мѣру, прославлялъ вѣкъ, которому было суждено быть свидѣтелемъ разрѣшенія до сихъ поръ неразрѣшимой проблемы уничтоженія нищенства. Но наполеоновскіе пріюты для нищихъ страдали тѣми же недостатками, которые обыкновенно бываютъ удѣломъ такого рода учрежденій. Они стóили дороже, чѣмъ предполагалось, производимыя въ нихъ работы приносили мало пользы; большинство принятыхъ въ нихъ нищихъ было мало способно къ работѣ и скоро кромѣ нихъ въ пріютъ стали принимать нищихъ всякаго рода—больныхъ, идіотовъ, эпилептиковъ, цѣлыя семьи, находившіяся въ нуждѣ, даже публичныхъ женщинъ и арестантовъ, когда не было для нихъ другаго мѣста. Такимъ образомъ пріюты переполнялись, а нищіе могли безнаказанно продолжать свой промыселъ; они впрочемъ и перестали бояться пріютовъ, такъ какъ вслѣдствіе смѣшанности населенія, они утратили суровую дисциплину.

Имперія оставила послѣ себя 37 такихъ пріютовъ съ 30,000 нищихъ. Реставрація отнеслась къ нимъ враждебно, не за ихъ недостатки, а за ихъ происхожденіе. Финансовый законъ 1816 г. о городскихъ октруа отнялъ косвеннымъ способомъ у пріютовъ источникъ ихъ доходовъ, послѣ чего одинъ департаментъ за другимъ сталъ ходатайствовать объ упраздненіи своего пріюта. Число ихъ сократилось до 22. По докладу министра внутреннихъ дѣлъ въ 1818 г., неблагопріятному для пріютовъ, правительство рѣшилось придать борьбѣ противъ нищенства иной характеръ и предписало организацію *благотворительныхъ работъ* (ateliers de charité) на дорогахъ. Число пріютовъ вслѣдствіе этого сократилось до 6. Паденіе пріютовъ обусловливалось помимо того еще тѣмъ обстоятель-

ствомъ, что французское законодательство признаетъ нищенство наказуемымъ проступкомъ лишь въ предѣлахъ тѣхъ департаментовъ, гдѣ существуетъ общественное учрежденіе для борьбы съ нищенствомъ. Въ остальныхъ только здоровые нищіе подвергаются взысканію, а именно заключенію отъ 1—3 мѣсяцевъ, если нищенствовали въ предѣлахъ родной общины, а внѣ мѣста своего жительства, какъ бродяги, отъ 6 мѣсяцевъ до 2 лѣтъ. Вслѣдствіе этого съ исчезновеніемъ пріютовъ судьи стали чрезвычайно снисходительны къ нищимъ, такъ что въ концѣ реставраціи изъ числа 70—75,000 промысловыхъ нищихъ подверглись приговору—въ 1826 г. 230, въ 1827 г. 207. Но потребность въ работныхъ домахъ была такъ велика и ощутительна, особенно въ большихъ городахъ, что нѣкоторые изъ нихъ, не смотря на равнодушіе правительства, воздвигли на свой счетъ подобные дома безъ пособія отъ департаментовъ. Іюльская монархія продолжала въ этомъ вопросѣ политику предшествовавшей династіи. Законъ 1838 г., признавшій для департаментовъ обязательными расходы на *призрѣваемыхъ дѣтей* и на умалишенныхъ, помѣстилъ расходъ на *пріюты* или *дома заключенія* нищихъ, обязательные по закону 1808 г.—въ число расходовъ необязательныхъ (факультативныхъ.) Не смотря однако на это число *пріютовъ* стало опять возростать: въ 1884 г. ихъ было во Франціи 36, причемъ нѣкоторые служили одновременно нѣсколькимъ департаментамъ и содержались ими на общій счетъ. Содержаніе ихъ стоило департаментамъ 1.063.325 фр. 78 сант.

Успѣхъ борьбы противъ нищенства обусловливается во Франціи, какъ и вездѣ, правильной обстановкой общественнаго призрѣнія и послѣ долгихъ потугъ французское законодательство нынѣ къ этому приближается. Тотчасъ по установленіи *третьей* республики національное собраніе 11 Марта 1872 г. избрало коммиссію, которой было поручено изыскать способъ къ улучшенію слабой стороны призрѣнія во Франціи, т. е. къ обезпеченію призрѣнія въ деревняхъ. Матеріаломъ послужили для ней два законопроекта, изъ которыхъ проектъ депутатовъ Русселя и Морвана имѣлъ въ виду сдѣлать медицинскую помощь (l'assistance médicale) бѣднымъ *обязательною* для общинъ и департаментовъ,—а проектъ Таллона

предлагалъ сдѣлать кромѣ этого обязательными благотворительныя бюро и ввести другія существенныя дополненія и измѣненія.

Вопросъ объ обязательности медицинской помощи бѣднымъ былъ разрѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ въ 1893 г.—сто лѣтъ спустя послѣ того, какъ былъ поднятъ во время французской революціи. Возникновеніе и развитіе этого вопроса обусловливались постановкой больничнаго дѣла во Франціи, которое, какъ выше указано, было тамъ исключительно въ рукахъ *благотворительныхъ учрежденій*. Недостаточное число больницъ, неравномѣрность ихъ распредѣленія въ странѣ, различныя ограниченія и спеціальныя назначенія, не рѣдко встрѣчавшіяся въ ихъ уставахъ и въ особенности дальность разстоянія отъ нихъ лишали громадное большинство сельскаго населенія возможности пользоваться леченіемъ въ больницахъ; а тамъ, гдѣ доступъ въ нихъ былъ возможенъ, леченіе на дому во многихъ случаяхъ было предпочтительнѣе. Попечительства же (бюро) были въ началѣ вѣка слишкомъ немногочисленны и слабы средствами, особенно въ сельскихъ округахъ, чтобы обезпечить бѣднымъ даровое леченіе на дому и лекарства; въ городахъ же ихъ стремленія къ этому встрѣчали препятствіе со стороны госпитальныхъ управленій, какъ напр. въ Парижѣ, не смотря на долголѣтнія старанія объ этомъ члена попечительнаго совѣта Ве (Vée), посвятившаго себя этому дѣлу. Первая организація леченія бѣдныхъ на дому была дѣломъ эльзасскаго префекта Лезе-Марнезія при Наполеонѣ I; его примѣру послѣдовали въ 40 и 50 годахъ нѣкоторые другіе префекты; одинъ изъ нихъ, Дюбессе, соединилъ съ организаціей врачебной помощи для бѣдныхъ заботу о безпомощныхъ старикахъ и неизлечимыхъ больныхъ. Правительство Наполеона III отнеслось къ его мѣропріятіямъ съ особеннымъ сочувствіемъ и рекомендовало ихъ другимъ префектамъ, вслѣдствіе чего къ 1865 г. уже 48 департаментовъ обзавелись организаціей врачебной помощи; число больныхъ, прибѣгнувшихъ къ ней въ этомъ году превысило 250.000, число врачебныхъ визитовъ 677.000, число совѣтовъ у врача 314.000; издержки, достигшія суммы въ 1.263.273 фр., частью были взяты на себя общинами, частью департаментами, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ тѣми и другими вмѣстѣ; казна отъ себя отпустила 50.000

На врачей, лечившихъ бѣдныхъ, было возложено также санитарное дѣло и оспопрививаніе.

Первоначально въ этой организаціи назначалось по одному врачу для бѣдныхъ въ каждомъ кантонѣ, но такъ какъ кантоны бывали часто слишкомъ обширны, то Дюбессе отступилъ отъ этого правила и назначилъ у себя въ департаментѣ на 31 к. 63 врача. Между тѣмъ на ряду съ этой системой развилась другая—système Landais—по имени департамента des Landes; она сводилась къ тому, что бѣднымъ тѣхъ общинъ, которыя соглашались нести расходъ на это, выдавалась на случай болѣзни карта, на которую врачъ или акушерка—вошедшіе въ соглашеніе съ общиною—отмѣчали свои визиты. Больному предоставлялась полная свобода въ выборѣ врачей, изъявившихъ согласіе на установленный для нихъ тарифъ—отсюда названіе système de la liberté à tarif fixe. О преимуществѣ той или другой системы во Франціи было наведено много справокъ и много написано.

Въ началѣ третьей республики кругъ дѣйствія даровой врачебной помощи нѣсколько сузился: число департаментовъ съ 48 сошло на 44, изъ нихъ 18 держались системы Ланде. Въ 7 департаментахъ *всѣ* мѣстные врачи вступили въ организацію; всѣхъ врачей, принявшихъ въ ней участіе было 3.270; въ списки бѣдныхъ было занесено 632.605 лицъ, изъ которыхъ 200.821 воспользовались помощью. Расходъ составлялъ 1.170.106 фр., изъ которыхъ 568.000 было истрачено на гонораръ врачей, остальное на лекарства и пищу; 314.000 было дано департаментами, 806.000 общинами и бюро, 91.000 частными лицами, 44.000 казною.

Признать эту систему обязательною для всѣхъ департаментовъ и общинъ было цѣлью законопроектовъ Русселя и Таллона.

Разсматривавшая ихъ парламентская коммиссія передала ихъ на заключеніе генеральныхъ совѣтовъ департаментовъ и окружныхъ совѣтовъ (arrondissement) и представила выработанный ею проектъ національному собранію, которое 7 Января 1875 г. постановило допустить его къ *второму* (рѣшающему) прочтенію. Но прежде чѣмъ оно состоялось, вступила въ дѣйствіе новая республиканская конституція и національное собраніе разошлось.

Съ тѣхъ поръ прошло почти 20 лѣтъ до изданія закона 1893 г.

Его основныя положенія заключаются въ слѣдующемъ: онъ дѣлаетъ *обязательнымъ* для общины предоставленіе даровой медицинской помощи всѣмъ бѣднымъ, имѣющимъ въ ней осѣдлость. При отсутствіи осѣдлости въ общинѣ обязанность переходитъ на департаментъ, а при отсутствіи осѣдлости въ какомъ либо департаментѣ падаетъ на государство. Общинѣ, департаменту и государству предоставляется при этомъ право требовать возврата издержекъ какъ другъ отъ друга, такъ и отъ всякаго другаго лица, къ этому обязаннаго.

Общинамъ, которыя не въ состояніи покрыть расходы на даровое леченіе обыкновеннымъ бюджетомъ, законъ 1893 г. разрѣшаетъ устанавливать дополнительные сборы (centimes additionels) къ четыремъ прямымъ налогамъ или сборъ съ ввозимыхъ въ городъ продуктовъ (octrois). Департаменты же обязываются приходить на помощь общинамъ, вынужденнымъ прибѣгать къ этимъ чрезвычайнымъ мѣрамъ.

Исполнительную роль въ организаціи даровой помощи законъ 1893 г. возлагаетъ на особый органъ—bureau d'assistance,—облеченный правами гражданскаго лица и правоспособный принимать дары и завѣщанія. Это бюро подготовляетъ списокъ лицъ уполномоченныхъ, по бѣдности, прибѣгать къ даровому леченію. Этотъ списокъ утверждается муниципальнымъ совѣтомъ и провѣряется новымъ органомъ, созданнымъ закономъ 1893 г.—кантональнымъ совѣтомъ. Помимо этого каждому обывателю или плательщику общины предоставляется право обжаловать въ 20-ти-дневный срокъ включеніе въ списокъ или невнесеніе въ него.

Мы остановились подробнѣе на вопросѣ о даровой врачебной помощи потому, что организація его послужитъ, повидимому, ступенью и типомъ для еще болѣе важной организаціи—обязательнаго призрѣнія престарѣлыхъ, немощныхъ и неизлечимыхъ, съ установленіемъ котораго Франція значительно приблизится къ Англіи и Германіи въ дѣлѣ обязательнаго общественнаго призрѣнія.

Уже законопроектъ Таллона требовалъ обязательности благотворительныхъ бюро для проведенія въ жизнь обязательности призрѣнія и возлагалъ необходимыя для этого издержки на бюджетъ общинъ и департаментовъ съ пособіемъ отъ государства. Парла-

ментская коммиссія внесла это требованіе въ свой проектъ. Съ тѣхъ поръ дѣло это какъ бы заглохло, но въ послѣднее время снова было поставлено на очередь нѣсколькими проектами, внесенными въ палату депутатовъ. Палата передала два изъ нихъ—проектъ Ж. Берри о пресѣченіи нищенства и Э. Ре и Лашьеза о призрѣніи стариковъ и немощныхъ на обсужденіе особой коммиссіи. Докладъ этой коммиссіи, составленный Флёри Равареномъ, въ этомъ году представленъ въ палату. Докладъ усвоилъ себѣ принципъ обязательнаго призрѣнія стариковъ—съ 70 лѣтъ—и неизлечимыхъ. Предлагаемая имъ организація близко держится положеній закона 1893 г. о даровой лечебной помощи, хотя онъ и выражаетъ неодобреніе нѣкоторымъ изъ этихъ положеній. Рука объ руку съ обязательностью призрѣнія идетъ въ проектѣ предложеніе о заключеніи тѣхъ, кто, пользуясь общественнымъ призрѣніемъ или обходя его, сталъ бы прибѣгать къ испрашиванію милостыни или добыванію ее обманомъ. Къ издержкамъ на обязательное призрѣніе докладчикъ относится съ большимъ оптимизмомъ. Опредѣляя отношеніе стариковъ и немощныхъ, подлежащихъ призрѣнію, къ остальному населенію въ 4%, докладчикъ вычисляетъ ихъ, помимо Парижа, въ 144.000 и содержаніе ихъ въ 49 милліоновъ: вычитая же отсюда расходъ, производимый въ настоящее время на этотъ предметъ, въ 40 мил., онъ признаетъ достаточнымъ новый расходъ въ 9 съ небольшимъ милліоновъ фр. въ годъ.

Если этотъ проектъ не постигнетъ участь прежнихъ проектовъ и къ прежнимъ категоріямъ обязательно призрѣваемыхъ лицъ—душевно-больнымъ, дѣтямъ и бѣднымъ больнымъ присоединятся старики, немощные и неизлечимые, то во Франціи останется открытымъ вопросъ о призрѣніи стариковъ моложе 70 лѣтъ, бѣдныхъ вдовъ и родителей обремененныхъ дѣтьми, а также людей работоспособныхъ, не имѣющихъ заработка.

4. Германія.

Обратимся теперь къ Германіи. Какъ было упомянуто выше, законодательство Германской имперіи провозгласило еще за 6 лѣтъ

до соотвѣтствующихъ законовъ Генриха VIII и Франциска I принципъ обязательности для каждой общины заботиться о своихъ бѣдныхъ. Этотъ законъ 1530 г. потомъ еще нѣсколько разъ повторялся и подтверждался въ теченіи XVI вѣка—въ 1548 и 1577 годахъ. Но такъ какъ общины не были непосредственно подчинены имперской власти и послѣдняя не была снабжена исполнительными органами, то провозглашенный имперскимъ законодательствомъ принципъ имѣлъ лишь теоретическое значеніе. Провозглашеніе его было однако не напраснымъ, ибо онъ перешелъ изъ сферы обще-имперскаго законодательства въ территоріальное; такъ напр. онъ былъ усвоенъ законодательствомъ курфюршества Саксонскаго и легъ въ основаніе развившейся уже въ нынѣшнемъ вѣкѣ замѣчательной саксонской системы общественнаго призрѣнія. Но время и культурныя условія, въ которыхъ находились какъ города, такъ и территоріальныя правительства Германіи долго были не благопріятны для осуществленія принципа призрѣнія бѣдныхъ общинами. Вниманіе правительствъ и городовъ было исключительно поглощено борьбою противъ нищенства и бродяжничества, для уменьшенія которыхъ принимались въ то время чрезвычайно стѣснительныя мѣры, ограничивавшія свободу переселенія и вступленія въ бракъ. Лишь во второй половинѣ XVIII вѣка положеніе дѣла измѣнилось къ лучшему: улучшеніе проявилось прежде всего въ области идей и отразилось на отношеніяхъ какъ законодательства, такъ и литературы и самаго общества къ вопросамъ общественнаго призрѣнія. Памятникомъ болѣе усиленнаго вниманія къ бѣднымъ со стороны государственной власти было «общее уложеніе», изданное въ 1794 г. для Пруссіи—Allgemeines Landrecht. Составители его проникнуты идеей всемогущества государства и его обязанности обезпечить судьбу бѣдныхъ. Одна изъ статей прусскаго уложенія (ч. VI, тит. 19 § 1) провозглашаетъ, что «государству надлежитъ (kommt es zu) заботиться о пропитаніи тѣхъ гражданъ, которые не въ состояніи сами себѣ доставить его и не могутъ получать его отъ другихъ частныхъ лицъ, въ силу особыхъ законовъ, обязанныхъ доставить имъ его». Въ слѣдующемъ параграфѣ говорится, что тѣмъ, у которыхъ нѣтъ случая заработать себѣ и семьѣ пропитаніе, должны быть указаны соотвѣтствующіе ихъ силамъ и способностямъ работы». Объ эти

статьи имѣютъ однако лишь теоретическое значеніе. Уложеніе не устанавливаетъ путей и способовъ къ ихъ осуществленію; даже указанія на мѣстные органы, на которые возлагалась эта забота, страдаютъ неопредѣленностью: въ 10 §, вслѣдъ за упоминаніемъ о благотворительныхъ капиталахъ и учрежденіяхъ (stiftungen) говорится: «и городскія и сельскія общины также должны заботиться о пропитаніи своихъ обѣднѣвшихъ членовъ и обывателей»; 15 § гласитъ: «полицейскія начальства (Polizeiobrigkeit) каждой мѣстности должны позаботиться (muss sich annehmen) о всѣхъ бѣдныхъ и немощныхъ, безъ различія званія и принадлежности, если пропитаніе не можетъ быть имъ доставлено инымъ способомъ». А въ 16 § сказано: «государство помѣщаетъ тѣхъ бѣдныхъ, попеченіе о которыхъ не надлежитъ (obliegt) кому либо, на вышеуказанныхъ основаніяхъ въ *областные* дома для безпріютныхъ—(Landarmen-häuser)». Приведенныя установленія прусскаго *уложенія* настолько неопредѣленны, что давали поводъ къ весьма различному истолкованію ихъ. Нѣкоторые писатели, имѣвшіе въ виду только первые два параграфа, выводили изъ нихъ даже «право на трудъ» въ спеціальномъ смыслѣ. Большинство толкователей однако видитъ въ статьяхъ прусскаго уложенія лишь выраженіе общепринятаго въ Германіи взгляда на роль государства въ общественномъ призрѣніи, формулированнаго на широко-вѣщательномъ языкѣ, который былъ въ модѣ въ концѣ прошлаго вѣка. Разногласіе въ толкованіи не имѣетъ впрочемъ значенія, такъ какъ громкія статьи прусскаго уложенія остались, безъ всякаго примѣненія и послѣдующее законодательство ими не руководствовалось. Прусское государство не только никогда не принимало расхода на поддержаніе бѣдныхъ на счетъ государственнаго казначейства, но и не признавало за собою обязанности приходить государственными средствами на помощь мѣстнымъ органамъ призрѣнія (Subsidiäre Verpflichtung) (*), что впрочемъ и весьма ясно слѣдуетъ изъ 16 §,

(*) Прим. статьи 15 о полиціи Брухъ въ сборникѣ Эммингауза правильно истолковываетъ въ слѣдующемъ смыслѣ: полиціи предписывается наблюдать за тѣмъ, чтобы бѣднымъ доставлялось необходимое пропитаніе лицами или учрежденіями, къ этому по закону обязанными и принимать для этого соотвѣтствующія принудительныя мѣры.

въ которомъ говорится, что государство на свои средства и въ своихъ домахъ призрѣваетъ только тѣхъ, которыхъ никто не обязанъ призрѣть.

Одновременно съ новой теоретической постановкой вопроса о призрѣніи бѣдныхъ начались въ Германіи и попытки практическаго разрѣшенія его. Починъ въ этомъ отношеніи принадлежитъ населенію нѣкоторыхъ городовъ и отдѣльнымъ лицамъ, съумѣвшимъ организовать мѣстное призрѣніе; литература, снова занявшаяся общественными вопросами, подготовила для этого почву; гуманныя и просвѣтительныя идеи XVIII вѣка пробудили въ достаточномъ и образованномъ классѣ городовъ интересъ къ общественному призрѣнію; неурожайные года 1772 и 1773-й понуждали принимать немедленныя мѣры помощи голодающимъ и подъ вліяніемъ всѣхъ этихъ обстоятельствъ въ цѣломъ рядѣ сѣверно-нѣмецкихъ городовъ — преимущественно же въ трехъ ганзейскихъ или *вольныхъ*, гдѣ городское управленіе было тождественно съ правительствомъ—стали возникать «патріотическія общества», принявшія въ свои руки систематическую организацію призрѣнія.

Въ особенности, была въ свое время успѣшна и нынѣ достойна вниманія дѣятельность патріотическаго общества въ Гамбургѣ, состоявшаго подъ руководствомъ извѣстнаго политико-экономa Бюша и купца Фохта. Эти лица, создавъ подъ названіемъ—Armenanstalt, цѣлую организацію общественнаго призрѣнія, открыли и во всякомъ случаѣ, впервые плодотворно осуществили основной принципъ раціональнаго призрѣнія нашего времени—*индивидуализацію* призрѣнія. Эта индивидуализація имѣетъ двойное значеніе: во первыхъ то, что ближайшее попеченіе о каждомъ бѣдномъ поручается отдѣльному лицу, которое можетъ и желаетъ внести въ дѣло личное участіе, личный трудъ и личное наблюденіе; во второмъ, попеченіе носитъ личный характеръ по отношенію къ призрѣваемымъ; имъ оказывается помощь сообразно ихъ личному положенію,—личнымъ свойствамъ и потребностямъ. Для осуществленія этого принципа необходимо большое число личныхъ дѣятелей—попечителей. Руководясь этими соображеніями, гамбургскіе филантропы организовали въ своемъ городѣ ту систему призрѣнія, которая впослѣдствіи стала извѣстна подъ названіемъ Эльберфельдской. Наблюденіе надъ бѣдными было поручено въ Гамбургѣ,

*

въ которомъ тогда было около 100.000 жителей—180 попечителямъ. Чтобы доставить бѣднымъ работу «учрежденіе» устроивало прядильныя и ткацкія фабрики, а для дѣтей—промышленныя школы. Очевидно находясь подъ вліяніемъ современнаго имъ англійскаго призрѣнія, руководители Гамбургскаго призрѣнія усвоили себѣ принципъ, что всякій бѣдный долженъ заработывать столько, сколько можетъ, а то, чего ему при этомъ будетъ недоставать для жизни, долженъ получать отъ общества; получать же онъ долженъ однако лишь то, чего онъ не въ состояніи заработывать, а не то, чего не *хочетъ* заработывать. Новая организація имѣла блестящій успѣхъ: не только всѣ бѣдные были обезпечены, но при этомъ число бѣдныхъ, которыхъ пришлось призрѣвать, уменьшилось болѣе чѣмъ на половину и въ 1791 году, въ то самое время, когда въ Парижѣ голословно возвѣщалось, что общественное призрѣніе есть національный долгъ, который долженъ быть уплачиваемъ средствами государственной казны.—Дирекція «учрежденія для бѣдныхъ», созданнаго частнымъ обществомъ, имѣла возможность въ своемъ докладѣ заявить: «въ Гамбургѣ нѣтъ болѣе нищенствующихъ: никто не можетъ терпѣть здѣсь нужды». Гамбургское учрежденіе обратило на себя всеобщее вниманіе: императоры Францъ и Наполеонъ призывали къ себѣ Фохта и совѣтовались съ нимъ относительно организаціи общественнаго призрѣнія.

Гамбургское «учрежденіе» не долго продержалось на своей высотѣ; его сталъ подрывать дефицитъ, увеличивавшійся изъ года въ годъ. Причины этого дефицита весьма поучительны. Прежде всего конечно нужно указать на непрерывно происходившія тогда войны, причинившія торговому сословію громадные убытки. Но еще вреднѣе вліялъ усвоенный у Англіи принципъ, въ силу котораго органы призрѣнія *дополняли* изъ своихъ средствъ то, чего не хватало бѣдному для пропитанія вслѣдствіе недостаточнаго заработка, т. е. невольно содѣйствовали пониженію или низкому состоянію заработной платы. Вообще въ тогдашнемъ гамбургскомъ учрежденіи филантропическія соображенія заслоняли собою соціальныя; различіе между работоспособными и немощными и даже между бѣдными и нуждающимися сгладилось и изъ желанія *предупредить* нужду часто давали тѣмъ, кто въ общественномъ пособіи

не нуждался. Происходило это отъ того, что «учрежденіе» имѣло *частный* характеръ и расходовало *добровольныя* пожертвованія, относительно которыхъ должно было давать отчетъ лишь самому себѣ. Въ этомъ *частномъ* его характерѣ и заключалась главнымъ образомъ его слабая сторона. Призрѣніе въ Гамбургѣ не было въ полномъ смыслѣ *общественнымъ* призрѣніемъ, но лишь замѣняло его; оно не находилось подъ строгимъ контролемъ общественныхъ городскихъ властей, но и не имѣло возможности пополнять свои дефициты изъ болѣе богатой и устойчивой городской казны.

Но примѣръ, поданный Гамбургомъ не пропалъ даромъ и внесенный имъ въ призрѣніе индивидуалистическій принципъ принесъ свои плоды. Гамбургская система во время своего процвѣтанія послужила образцомъ для нѣсколькихъ городовъ и въ ихъ числѣ былъ незначительный тогда по своему населенію (12.000) фабричный городокъ Эльберфельдъ въ прирейнской Пруссіи. Благотворительность въ немъ производилась чрезъ посредство церковныхъ старшинъ при четырехъ приходахъ и путемъ щедрой милостыни, которую жители подавали нищимъ изъ оконъ своихъ домовъ. Но число профессіональныхъ нищихъ и бродягъ разрослось до такой степени, что грозило безопасности жителей и служило въ ихъ глазахъ позоромъ для города.

Изъ тяготившаго ихъ положенія жители нашли выходъ въ организаціи общаго гражданскаго призрѣнія, получившаго 11 Февраля 1800 года правительственное утвержденіе. Шесть гражданъ составили изъ себя «управленіе» (совѣтъ) общаго попечительства о бѣдныхъ и взяли на себя разслѣдованіе нужды просящихъ помощи, сборъ добровольныхъ пожертвованій, выдачу пособій и наблюденіе надъ призрѣваемыми. Дѣлопроизводство, напр. схема «опросныхъ листовъ» и система пособій по особому тарифу, было заимствовано у Гамбурга. Какъ въ Гамбургѣ, такъ и въ Эльберфельдѣ оказался дефицитъ и пришлось неоднократно прибѣгать къ пособію отъ города. Въ 1843 г. городская дума постановила, по предложенію попечительства, покрывать расходъ на призрѣніе бѣдныхъ изъ городскихъ налоговъ и призрѣніе такимъ образомъ изъ частнаго и добровольнаго стало городскимъ. Между тѣмъ и городъ разростался: къ 1852 году число жителей съ 12.000 возросло до 50.000. Рамки организаціи попечительства стали тѣсны.

Уже въ 1840 г. эту организацію пришлось расширить: составъ попечительства былъ увеличенъ до 20 членовъ; городъ былъ разбитъ на 10 участковъ, которыми завѣдывали десять членовъ городскаго попечительства; каждый участокъ въ свою очередь былъ разбитъ на 5 кварталовъ и завѣдываніе каждымъ изъ нихъ поручено *сотруднику*. Наконецъ въ 1853 г. былъ сдѣланъ послѣдній шагъ на пути индивидуализаціи и была введена дѣйствующая нынѣ система. Число участковыхъ попечителей было увеличено сообразно съ количествомъ призрѣваемыхъ, такъ чтобы на каждаго приходилось не болѣе 4. Группа 14 попечителей составляетъ округъ (Bezirk). Каждому участковому попечителю предоставлено право оказывать немедленно пособіе въ неотложныхъ случаяхъ. Объ остальныхъ онъ докладываетъ собранію попечителей своего округа, которыя собираются каждыя 2 недѣли. Никакое пособіе не выдается иначе какъ на 2 недѣльный срокъ. Попечитель обязанъ посѣщать призрѣваемыхъ не рѣже одного раза въ 2 недѣли и обязанъ лично выдавать имъ назначенное пособіе.

Во главѣ всей организаціи стоитъ комитетъ, состоящій изъ предсѣдателя, 4 гласныхъ и 4 гражданъ. Въ 1885 году—на 106.492 жителей въ Эльберфельдѣ, въ 26 округахъ, состояло 364 попечителя, на каждаго изъ которыхъ приходилось среднимъ числомъ 2, 14 призрѣваемыхъ. Какъ число бѣдныхъ такъ и расходы на нихъ упали благодаря новой организаціи: не смотря на удвоившееся съ 1852 года количество жителей, ни число призрѣваемыхъ, ни расходъ на нихъ ни разу не достигали цифры того года, даже во время войнъ и эпидемій.

Организація эльберфельдскаго призрѣнія сдѣлалась *типическою* для многихъ другихъ нѣмецкихъ городовъ, хотя нигдѣ не принято установившееся тамъ отношеніе числа попечителей къ числу призрѣваемыхъ. Но и самый ходъ развитія эльберфельдской системы можетъ быть признанъ типичнымъ. Какъ видно изъ ея исторіи, стремленіе къ раціональной систематической организаціи призрѣнія исходило изъ среды самихъ гражданъ, движеніе шло снизу, на встрѣчу правительственнымъ мѣрамъ и *предупреждая* ихъ. Усердіе гражданъ, ихъ денежныя пожертвованія и добровольное личное служеніе дѣлу, наполнили, такъ сказать, пустыя рамки законодательства, провозгласившаго, что каждый городъ и

каждая община должны позаботиться о своихъ бѣдныхъ. Принципъ прусскаго уложенія былъ мертвой буквой, пока не былъ проведенъ въ жизнь и осуществленъ самобытной (spontané), добровольной организаціей, овладѣвшей городскимъ управленіемъ и увлекшей его за собой.

Не вездѣ однако въ Германіи почва была такъ благопріятна для добровольной, самобытной организаціи призрѣнія и потому общественное призрѣніе не могло бы получить въ странѣ, безъ заботливаго участія правительства, полнаго, систематическаго характера. Послѣ эпохи наполеоновскихъ войнъ и увлеченія «реакціей» въ 20 и 30 годахъ, передовыя германскія правительства сдѣлали въ 40-хъ годахъ вопросъ о призрѣніи предметомъ обдуманныхъ законодательныхъ мѣропріятій. Въ особенности заслуживаютъ вниманія въ этомъ отношеніи саксонскіе и прусскіе законы того времени. Саксонскій «уставъ о бѣдныхъ» (Armenordnung für das Königreich Sachsen) отъ 22 Октября 1840 г., не смотря на совершившіеся съ тѣхъ поръ политическіе и экономическіе перевороты, признается до сихъ поръ въ Германіи «образцовымъ, какъ бы написаннымъ сегодня» (aus der Gegenwart herausgeschrieben).

Саксонскій уставъ начинается съ положенія: общественное призрѣніе (öffentliche Armenpflege) составляетъ предметъ вѣдѣнія общественныхъ властей (Gemeinde Verwaltung), надзоръ (Oberaufsicht) за которымъ принадлежитъ правительственнымъ учрежденіямъ (Regierungsbehörde); государство (der Staat) вступается въ это дѣло лишь въ качествѣ посредника (vermittelnd), въ случаяхъ этого требующихъ (wenn es nöthig ist). Цѣлью общественнаго призрѣнія уставъ обозначаетъ: 1) предупрежденіе, на сколько возможно, обѣднѣнія отдѣльныхъ лицъ; 2) пособіе уже обѣднѣвшимъ, 3) надзоръ за тѣми, кто сдѣлался предметомъ общественнаго призрѣнія. Кругъ вѣдѣнія общественнаго призрѣнія опредѣляется 4-мъ §, по которому общественная помощь (Armenunterstützung) оказывается лишь лицамъ, не подлежащимъ никакому иному призрѣнію (ist subsidiarisch)—и затѣмъ § 23-мъ, который гласитъ: «не всякій бѣдный можетъ прибѣгать (hat Anspruch) къ общественному призрѣнію или помощи въ силу того только, что онъ бѣденъ, а лишь тотъ нуждающійся, кто не

въ состояніи удовлетворить собственными силами и дѣятельностью необходимымъ для жизни потребностямъ и лишь настолько, на сколько это необходимо.»

Организацію общественнаго призрѣнія саксонскій уставъ предоставляетъ мѣстнымъ властямъ:

«Такъ какъ завѣдываніе мѣстнымъ призрѣніемъ бѣдныхъ, сказано въ 72 § устава, вездѣ входитъ въ кругъ внутренняго хозяйства общинъ, то при организаціи учрежденій, завѣдующихъ призрѣніемъ и установленіи ихъ дѣлопроизводства—не столько важно общее однообразіе, сколько разумное вниманіе къ мѣстнымъ условіямъ для обезпеченія по возможности несложнаго и яснаго дѣлопроизводства, а потому въ выборѣ средствъ и установленіи хода дѣлъ слѣдуетъ предоставить въ призрѣніи полный просторъ мѣстнымъ властямъ по соглашенію съ общинами.» Уставъ признаетъ при этомъ обязательнымъ привлеченіе къ дѣлу призрѣнія мѣстныхъ жителей и указываетъ на категоріи лицъ, которыя преимущественно подлежатъ къ приглашенію въ члены попечительствъ (Armenverein) или обязаны входить въ ихъ составъ (§ 76.). Небольшимъ общинамъ предоставляется соединяться между собою для образованія одного общаго попечительства.

Создавъ попечительства, саксонскій уставъ заботится весьма обстоятельно о пріисканіи денежныхъ средствъ для обезпеченія ихъ дѣятельности (§§ 12 — 22). Здѣсь особеннаго вниманія заслуживаетъ § 16, предписывающій привлеченіе всѣхъ самостоятельныхъ т. е. не пользующихся призрѣніемъ жителей общины, а также владѣльцевъ, находящихся въ общинѣ недвижимыхъ имуществъ, къ добровольнымъ пожертвованіямъ съ тѣмъ, что если кто либо откажется отъ добровольнаго взноса, или ограничится взносомъ несоразмѣрно малымъ съ своими средствами и съ потребностями призрѣнія (Armencasse), то слѣдуемый съ него взносъ можетъ быть установленъ свыше (Obrigkeitswegen).

Съ другой стороны уставъ принимаетъ въ цѣломъ рядѣ статей мѣры предосторожности для возмѣщенія попечительствамъ потраченныхъ ими средствъ. Всѣ выданныя ими пособія признаются заимообразно данными (§ 65) и подлежатъ возвращенію, по мѣрѣ того какъ положеніе лица, получившаго ихъ, улучшается.

Согласно съ этимъ уставъ опредѣляетъ и права попечительствъ на имущество, оставляемое призрѣваемыми. Кругъ дѣятельности органовъ призрѣнія уставъ подводитъ подъ слѣдующія пять статей: милостыня (Almosen), т. е. пособіе выдаваемое на руки, 2) попеченіе о бѣдныхъ больныхъ (т. е. помѣщеніе ихъ въ больницы или доставленіе имъ медицинской помощи и лекарствъ), 3) попеченіе о дѣтяхъ, 4) доставленіе крова—въ крайнемъ случаѣ помѣщеніе безпріютныхъ по очереди на постой въ дома жителей и 5) полное призрѣніе въ богадѣльняхъ и сиротскихъ домахъ.

Помимо этихъ пяти статей и еще раньше ихъ саксонскій уставъ (§ 24) «вмѣняетъ органамъ общественнаго призрѣнія въ обязанность принимать мѣры къ тому, чтобы работоспособные бѣдные были принуждаемы насколько возможно къ дѣятельности, и къ пріобрѣтенію собственными силами самаго необходимѣйшаго для жизни. Повторяя это предписаніе уставъ гласитъ въ § 28.

«Главнѣйшая забота» попечительствъ должна быть направлена къ тому, чтобы работоспособныхъ бѣдныхъ удерживать по возможности при ихъ привычномъ способѣ заработка или вообще предоставлять имъ случаи къ выгоднымъ (lohnende) занятіямъ и этимъ предотвращать какъ можно дольше пониженіе (Verfall) ихъ въ разрядъ тѣхъ бѣдныхъ, которые вполнѣ или отчасти должны содержаться на общественный счетъ.»

Для осуществленія этихъ мѣръ «преимущественно въ мелкихъ и бѣдныхъ общинахъ, которымъ однако особенно нужны учрежденія для доставленія работы и для уничтоженія нищенства», уставъ разрѣшаетъ общинамъ соединяться въ группы по добровольному соглашенію, что, какъ ниже будетъ сказано, съ теченіемъ времени осуществилось. Изъ предосторожности уставъ предлагаетъ устраивать такія соединенія по округамъ лишь по мѣрѣ выяснившейся надобности и въ видѣ опыта.

Налагая на попечительство обязанность принимать дорого стоющія мѣры для доставленія нуждающимся работы, уставъ призналъ необходимымъ обезпечивать попечительства отъ людей, которые стали бы «пренебрегать предоставленными имъ способами находить заработокъ.» Такіе люди по § 31 признавались недостойными призрѣнія и, какъ заподозриваемые въ лѣни и добровольномъ нищенствѣ, подлежали полицейскимъ мѣрамъ, на

этотъ случай указаннымъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ Уставъ принимаетъ мѣры противъ *расточителей*, *лѣнтяевъ* и *пьяницъ* (§ 26), которымъ грозитъ обѣднѣніе: такія лица поступаютъ подъ надзоръ полиціи, а попечительствамъ предоставляется требовать по суду назначеніе опеки надъ ихъ имуществомъ.

Но особенное вниманіе обращаетъ саксонскій уставъ на борьбу противъ нищенства, столь тѣсно связаннаго съ общественнымъ призрѣніемъ. Весь VIII-й отдѣлъ—28 статей изъ числа 140, посвященъ этому предмету. Къ числу нищихъ причислены и лица, подающія или разсылающія просительскія письма, а самые составители такихъ писемъ подвергаются по уставу денежной пени до 10 талеровъ (15 р.) въ пользу попечительствъ или соотвѣтствующему заключенію. Нѣкоторые изъ этихъ статей нынѣ не дѣйствуютъ и замѣнены постановленіемъ общаго для имперіи уголовнаго уложенія.

Почти одновременно съ Саксоніей и Пруссія (закономъ 1842 г.) окончательно достроила свою организацію общественнаго призрѣнія. По закону 1842 года обязанность призрѣвать своихъ бѣдныхъ, искони признававшаяся за общинами, была перенесена также на *самостоятельныя* помѣстья (Gutsherrschaften), не входившія въ составъ какой нибудь общины. Всѣ же прочія владѣнія, не входившія въ составъ общинъ и не составлявшія въ то же время самостоятельныхъ помѣстій—на правахъ особыхъ общинъ, должны были примкнуть въ дѣлѣ призрѣнія бѣдныхъ къ какой либо общинѣ. Такимъ образомъ законъ 1842 г. распространилъ въ Пруссіи обязанность призрѣвать своихъ бѣдныхъ на всю страну; благодаря собственно ему общественное призрѣніе сдѣлалось повсемѣстнымъ; не было мѣстечка въ государствѣ, которое было бы изъято отъ обязанности общественнаго призрѣнія.

Не менѣе вниманія заслуживаетъ при разсмотрѣніи закона 1842 года *другой* пунктъ. Каждая община или представляющая собою общину *группа* владѣній обязаны содержать *своихъ* бѣдныхъ. Но что значитъ *свои*? Этотъ вопросъ становится двигателемъ прусскаго законодательства о бѣдныхъ и его рѣшеніе—характернымъ признакомъ этого законодательства.

Принципъ, по которому каждая община должна была призрѣвать *своихъ* бѣдныхъ, естественно развивалъ духъ корпоративнаго

самосохраненія и эгоизма. Каждая община старалась *охранять* себя по возможности отъ размноженія этихъ *своихъ* бѣдныхъ, во первыхъ, запрещеніемъ селиться въ ней такимъ людямъ, которые тотчасъ же или въ ближайшемъ будущемъ могли попасть въ число мѣстныхъ бѣдныхъ, во вторыхъ, стѣснительными мѣрами противъ вступленія въ бракъ людей бѣдныхъ. Правительства не препятствовали этому стремленію, а регулировали его законодательнымъ путемъ и этимъ *закрѣпили* такъ называемое Heimathsrecht, т. е. принципъ принадлежности каждаго лица къ извѣстной общинѣ, хотя бы само лицо и жило *внѣ* своей *родной* общины. Въ особенности укоренился этотъ принципъ въ южной Германіи, странѣ преимущественно земледѣльческой, а въ Баваріи и въ настоящее время этотъ принципъ лежитъ въ основаніи системы общественнаго призрѣнія.

Въ шестидесятыхъ годахъ однако и Баварское правительство законодательными мѣрами (1868 и 1869 г. г.) облегчило возможность пріобрѣтенія *новой родины* лицами, переселившимися изъ своей *родной* общины въ другую и въ настоящее время въ Баваріи право на родину, по способу его возникновенія, бываетъ четырехъ родовъ: 1) *прирожденное* для дѣтей лицъ, обладающихъ правомъ родины въ извѣстной общинѣ; 2) *благопріобрѣтенное* (erworben)—а) назначеніемъ на государственную, общинную или церковную должность б) замужествомъ и в) принятіемъ въ число гражданъ; 3) *дарованное* (verliehen), т. е. требующее согласія общинъ—а) за 5 лѣтнее добровольное, непрерывное пребываніе въ общинѣ при уплатѣ податей и необращеніи за помощью къ общественному призрѣнію—съ исключеніемъ изъ этого прислуги, подмастерьевъ и лицъ, не живущихъ самостоятельно, б) десятилѣтнимъ пребываніемъ для лицъ исключенныхъ изъ 1-аго параграфа этой статьи, 4) предварительно *указанное* (angewiesen) административнымъ путемъ до разысканія настоящей родины или пріобрѣтенія новой (сюда относятся между прочимъ подкидыши). Инымъ путемъ направилось *прусское* законодательство. Разбросанность областей, входившихъ въ составъ государства, развитіе промышленности и желаніе правительства поощрять это развитіе, стремленіе населенія восточныхъ, болѣе бѣдныхъ областей на западъ, наконецъ забота правительства объ укрѣпленіи въ населеніи чувства един-

ства и принадлежности къ одному общему цѣлому—побуждали прусское правительство давать въ законодательствѣ принципу призрѣнія по *мѣсту пребыванія* перевѣсъ надъ принципомъ *родины*, т. е. на практикѣ не стѣснять свободнаго движенія населенія въ угоду самосохраненія общинъ отъ наплыва ищущихъ работы людей, могущихъ стать для нихъ впослѣдствіи бременемъ.

Уже въ прусскомъ уложеніи обнаруживается такое стремленіе. Оно налагаетъ на общины обязанность призрѣвать не однихъ только своихъ гражданъ, а также и пришлыхъ *обывателей*, платящихъ установленныя повинности. Но и это противоположеніе между гражданами и обывателями, на которомъ и теперь еще построена система общественнаго призрѣнія, наприм., въ большинствѣ кантоновъ Швейцаріи, сглаживается впослѣдствіи прусскимъ законодательствомъ.

Законъ 1842 г. обезпечивалъ безусловную свободу переселенія (Freizügigkeit) за каждымъ самостоятельнымъ и способнымъ къ работѣ прусскимъ подданнымъ. Лишь отсутствіе этой способности или возможности содержать себя собственными средствами давало по закону 1842 г. общинѣ право выслать пришельца; это право община сохраняла въ теченіе всего перваго года, если могла доказать, что обѣднѣніе наступило не въ ея предѣлахъ. Но куда же высылались лица, не подлежавшія призрѣнію данной общиной? Законъ 1842 г. въ этомъ случаѣ—и въ этомъ заключается важное нововведеніе—уже не разыскивалъ *родины*, обязанной призрѣть высланнаго, а довольствовался указаніемъ на общину послѣдняго мѣстопребыванія. Такимъ образомъ понятіе родины, обязанной призрѣвать, замѣнилось въ прусскомъ законодательствѣ понятіемъ общины пребыванія (Aufenthaltsort); а именно: по закону 1842 г. общины обязаны были призрѣвать: 1) тѣхъ, кто формально былъ принятъ въ число членовъ общины; 2) пришлыхъ людей, заявившихъ мѣстной полиціи о своемъ желаніи пребывать въ данной общинѣ и взявшихъ удостовѣреніе въ этомъ; 3) тѣхъ, кто пребывалъ въ ней, по достиженіи своего совершеннолѣтія, втеченіе трехъ лѣтъ до наступленія необходимости въ призрѣніи; эта статья закона не распространялась на лица несамостоятельныя, а состоявшія въ услуженіи у другаго лица въ качествѣ прислуги или рабочаго. Призрѣніе лицъ, которыя благодаря этимъ законоположеніямъ могли оказаться лишенными общины, обязанной ихъ призрѣвать, наприм., лица, которыя, по достиженіи совершеннолѣтія, переселялись въ другую общину, но тамъ впадали въ нищету до истеченія трехлѣтняго срока—законъ 1842 г. возлагалъ на область (провинцію), или на организованныя въ этой области группы общинъ для призрѣнія областныхъ бѣдныхъ (Landarmen).

Законъ 1855 г. видоизмѣнилъ предшествующій законъ въ томъ смыслѣ, что 1) для пріобрѣтенія права на призрѣніе требовалъ отъ поселенца, кромѣ заявленія полиціи, еще годичнаго пребыванія; 2) призрѣніе прислуги и рабочихъ въ случаяхъ болѣзни возлагалъ на общину, гдѣ они находились—съ правомъ этой общины требовать возмѣщеніе своихъ расходовъ отъ подлежащихъ общинъ, если болѣзнь длилась болѣе 3 мѣсяцевъ.

Законъ 1855 г. имѣетъ еще другое весьма важное значеніе въ исторіи прусскаго общественнаго призрѣнія: онъ предоставлялъ административнымъ властямъ право принуждать къ работѣ посредствомъ помѣщенія въ работный домъ: 1) работоспособныхъ людей, требовавшихъ помощи, но отказывавшихся исполнять указанную имъ и соотвѣтствующую ихъ силамъ работу, 2) мужей и родителей, по лѣности которыхъ ихъ жены или дѣти подлежали общественному призрѣнію.

Событія 1866 года, разрушившія старый Германскій союзъ и побудившія германскія государства на сѣверѣ сплотиться около Пруссіи въ новый болѣе тѣсный Сѣверо-германскій Союзъ, повліяли и на законодательство о бѣдныхъ. До 1866 года нѣмецкія государства признавали нѣмца, прибывшаго въ ихъ предѣлы изъ другаго нѣмецкаго государства, напр. саксонца въ Пруссіи—*иностранцемъ*; уставною грамотою (Verfassung) новаго Сѣверо-германскаго Союза за всѣми его жителями былъ признанъ *индигенатъ*, т. е. право, гдѣ бы они не находились, пользоваться общими гражданскими правами. Этотъ основной принципъ былъ потомъ развитъ цѣлымъ рядомъ отдѣльныхъ законовъ, главный изъ которыхъ законъ о свободѣ переселенія (Freizügigkeit) 1 Ноября 1867 г.; за нимъ послѣдовала отмѣна запрещеній со стороны общинъ вступать въ бракъ и наконецъ общій *промышленный* уставъ, дозволявшій всякому нѣмцу производить свой промыселъ вездѣ, гдѣ онъ находилъ это выгоднымъ. Но всѣ эти права могли въ отдѣльныхъ государствахъ

Германіи имѣть лишь отвлеченный характеръ, пока оставались неотмѣненными территоріальные законы о способахъ пріобрѣтенія или утраты *родины* (Heimathsrecht) и связаннаго съ *родиной* права на призрѣніе. Это и послужило поводомъ къ изданію закона о *призрѣніи* по *мѣстожительству* отъ 6 Іюня 1870 г. (Unterstützungsbwohnsitz), который лежитъ въ настоящее время въ основаніи общественнаго призрѣнія въ Германіи (кромѣ Баваріи). Этотъ законъ заключаетъ въ себѣ примѣненіе къ остальной Германіи стараго прусскаго принципа, обусловливавшаго призрѣніе общинами простымъ пребываніемъ въ ихъ предѣлахъ далѣе извѣстнаго срока (Zeitablauf). Въ новомъ законѣ этотъ срокъ былъ опредѣленъ въ 2 года. Когда во время франко-прусской войны Южная Германія примкнула къ сѣверной, законъ 6 Іюня 1870 г. былъ принятъ также Вюртембергомъ и Баденомъ.

При изданіи этого закона нельзя было не принять въ соображеніе административной самостоятельности, которой пользовались отдѣльныя государства, входившія въ составъ Союза и большаго разнообразія мѣстнаго права и учрежденій. Поэтому законъ 6 Іюня 1870 г. довольствовался тѣмъ, что обезпечивалъ за каждымъ нуждающимся возможность вездѣ найти *органъ*, который могъ бы его призрѣть—общину или союзъ общинъ—Ortsarmenverband; въ томъ случаѣ, если нуждающійся не подлежалъ призрѣнію той общины, или группы общинъ, гдѣ его застигала нужда—законъ 6 Іюня 1870 г. устанавливалъ помощь со стороны болѣе крупной областной общины—Landarmenverband. Установленіе организаціи мѣстныхъ органовъ призрѣнія, мѣръ и способовъ призрѣнія, средствъ, которыми могли располагать эти органы, помощи имъ со стороны другихъ учрежденій — все это (параграфомъ 8-ымъ) предоставлялось спеціальнымъ законамъ отдѣльныхъ государствъ. Поэтому законъ 6 Іюня 1870 г. потребовалъ во всѣхъ государствахъ цѣлаго ряда дополнительныхъ законовъ; въ числѣ ихъ наибольшее вліяніе имѣлъ прусскій дополнительный законъ отъ 8 Марта 1871 г. (Ausfuhrungs-Gesetz и пр.). Три статьи этого закона заслуживаютъ особеннаго вниманія: статья 3-ья, предоставляющая общинамъ право вѣдать призрѣніемъ непосредственно чрезъ общинныя власти или чрезъ особыя коммисіи (депутаціи) изъ членовъ магистрата, гласныхъ и гражданъ; статья 4-ая, обязывающая всѣхъ избирателей общины принимать на себя, на 3 года, безвозмездную дѣятельность по общественному призрѣнію подъ угрозою утраты избирательнаго права и увеличенія—до одной четверти—прямыхъ общинныхъ налоговъ; наконецъ, статья 1-ая, устанавливающая мѣру призрѣнія, къ которой обязаны общины, и перечисляющая — кровъ, безусловно необходимую пищу, въ извѣстныхъ случаяхъ уходъ въ болѣзни и погребеніе. Къ этому ст. 1-ая добавляетъ: «призрѣніе можетъ быть, въ подходящихъ случаяхъ и насколько имъ захочетъ пользоваться призрѣваемый, оказываемо посредствомъ помѣщенія въ пріютъ или больницу для бѣдныхъ, а также посредствомъ предложенія работы соотвѣтствующей силамъ ищущаго призрѣнія, какъ внѣ такъ и въ стѣнахъ упомянутыхъ учрежденій».

По этой статьѣ подлежали отмѣнѣ соотвѣтствующія статьи закона 1855 г., предоставлявшія органамъ призрѣнія принуждать къ работѣ работоспособныхъ людей отъ нея уклоняющихся, а также родителей мужей, по винѣ которыхъ дѣти ихъ или жены становились жертвами нужды—статьи, впрочемъ уже отмѣненныя съ 1 Января того же года вступленіемъ въ силу новаго уголовнаго уложенія, допускавшаго заключеніе и принудительную работу лишь по приговору судовъ.

Отмѣна постановленій закона 1855 г. о принужденіи къ работѣ осуждается въ настоящее время въ Германіи многими авторитетными въ области общественнаго призрѣнія дѣятелями и нѣмецкое Общество призрѣнія бѣдныхъ на своихъ конгрессахъ и въ своихъ изданіяхъ неоднократно поднимало вопросъ о возстановленіи закона 1855 года и о повсемѣстномъ распространеніи учрежденій съ принудительною работою для лицъ отъ нея уклоняющихся.

Предпосланный обзоръ германскаго законодательства объ общественномъ призрѣніи подлежитъ восполненію обильными статистическими данными, собранными спеціальною переписью призрѣваемыхъ, произведенной въ 1885 году. Ея важнѣйшія данныя представляютъ слѣдующія цифры. Число всѣхъ призрѣваемыхъ и получавшихъ пособіе въ этомъ году въ Германской имперіи было 1.592.386 лицъ (считая женъ и дѣтей призрѣваемыхъ), т. е. 3,40% всего населенія. Стоило ихъ призрѣніе 90 милліоновъ марокъ—среднимъ числомъ 56 марокъ на каждаго призрѣваемаго

и 195 мар. на 100 жителей. Мѣстное отношеніе числа призрѣваемыхъ къ числу жителей представляетъ значительныя уклоненія отъ средней цифры-а именно: въ нѣкоторыхъ изъ самыхъ мелкихъ территорій вмѣсто 3,40%—1,77, въ автономномъ же городѣ Гамбургѣ, въ Берлинѣ и въ Мекленбургѣ въ 5 разъ больше—9,66%. Вообще въ городскихъ общинахъ средній процентъ призрѣваемыхъ—5,30, въ сельскихъ 2,09, въ помѣстьяхъ 3,00 всего населенія. Но по этимъ цифрамъ нельзя еще судить о дѣйствительномъ количествѣ нуждающихся и о размѣрахъ ихъ нужды, Цифры указываютъ лишь число лицъ, которыя въ данной мѣстности призрѣвались какъ нуждающіеся; размѣръ же нужды опредѣляется различно въ различныхъ мѣстностяхъ; и тутъ обнаружился знаменательный фактъ, что «число призрѣваемыхъ пропорціонально благосостоянію мѣстности» и понижается или повышается вмѣстѣ съ нимъ. Это значитъ, что въ зажиточныхъ городахъ и мѣстностяхъ органы призрѣнія приходятъ на помощь въ такихъ случаяхъ нужды, которые въ бѣдныхъ мѣстностяхъ—при болѣе низкомъ уровнѣ потребностей и меньшей возможности удовлетворять этимъ потребностямъ, еще не признаются вопіющей нуждой. Особенно цѣнны данныя, выясненныя переписью 1885 года, относительно причинъ вызвавшихъ нужду. Онѣ показаны въ слѣдующей табличкѣ:

Причина.	Число лицъ.	Процентное отношеніе къ общему числу призрѣваемыхъ.	На 1000 жит.
Собственное поврежденіе . . .	29,000	2,1	0,73
Поврежденіе кормильца . . .	2,000	0,2	0,06
Смерть кормильца отъ несчастнаго случая	11,000	0,9	0,30
Смерть кормильца отъ болѣзни	239,000	17,5	6,01
Болѣзнь призрѣваемаго . . .	388,000	28,4	9,74
Физическіе или душевные недуги	167,000	12,3	4,21
Дряхлость	204,000	14,9	5,12

Причина	Числа лицъ.	Процентное отношеніе къ общему числу призрѣваемыхъ.	На 1000 жит
Большое число дѣтей	96,000	7,1	2,43
Безработица	74,000	5,4	1,86
Пьянство	28,000	2,1	0,72
Тунеядство (Arbeitsscheu) . .	16,000	1,2	0,41
Разныя указанныя причины .	106,000	7,8	2,67
Неуказаныя причины	1,000	0,1	0,03

Изъ этого видно, что большинство случаевъ призрѣнія вызывается болѣзнью, т. е. временной причиной, за этимъ слѣдуетъ смерть кормильца, потомъ дряхлость, наконецъ хроническая немощь отъ физическаго или душевнаго недуга. Эти четыре главныя причины даютъ 73% всѣхъ нуждающихся. Но и въ этомъ отношеніи мѣстныя цифры далеко уклоняются отъ средней. Не только пьянство колеблется между 4,9 на 1000 (въ Бременѣ) и 0,3 (въ Саксенъ-Мейнингенѣ и Берлинѣ), но и болѣзни между 30% (Гамбургъ, Бременъ и Мекленбургъ-Стрелицъ) и менѣе 3% (Саксенъ-Алтенбургъ) и даже дряхлость между 12,9 (Мекленбургъ-Стрелицъ) и менѣе 2 (Саксенъ-Алтенбургъ и Бременъ).

Особеннаго вниманія заслуживаетъ кромѣ того перепись недужныхъ больныхъ, произведенная въ Гессенѣ въ 1880 году, единственная въ своемъ родѣ. Она была произведена врачами по весьма спеціальнымъ категоріямъ для выясненія какого рода общественные пріюты нужны и для какого числа призрѣваемыхъ. Оказалось:

Болѣзни	Число больныхъ.	на 100,000 жи .
Пріобрѣтенная хроническая душевная болѣзнь	666	71
Прирожденный душевный недугъ (идіоты)	1,153	123
Кретинизмъ	190	20
Эпилепсисъ	590	63

Болѣзни	Число больныхъ.	на 1000,000 жит.
Глухо-нѣмота	746	80
Слѣпота	589	63
Калѣчество	1,262	135
Хроническія болѣзни (за исключеніемъ туберколоза и дряхлости)	952	102
	6,148	657

Т. е. 6.148 недужныхъ приблизительно на 900.000 жителей. При этомъ оказалось, что изъ числа идіотовъ—160 подлежали помѣщенію въ заведенія для слабоумныхъ, 600 въ больницы для хрониковъ, 12 въ дома для умалишенныхъ. Изъ числа 889 глухонѣмыхъ — помѣщенныхъ въ заведенія было 143; большинство оказалось работоспособными и жило въ семьѣ; около половины изъ нихъ нуждались въ пособіи. Изъ числа 616 слѣпыхъ 414 были въ нуждѣ; изъ нихъ 205 получали помощь; подлежало помѣщенію въ заведенія 342 изъ 616, при чемъ только 28 — помѣщенію въ учрежденіе для слѣпыхъ, 314 же въ больницу для хрониковъ. Въ общемъ оказалось подлежащихъ помѣщенію въ заведеніе около половины—3.000, изъ нихъ было 1.676 нуждающихся; изъ этого числа получали помощь—въ нѣкоторыхъ случаяхъ крайне скудную — 999, тогда какъ 677 оставались безъ всякаго призрѣнія.

II. Теоретическая сторона вопроса.

1.

Изъ предпосланнаго очерка историческаго развитія общественнаго призрѣнія въ трехъ главныхъ изъ государствъ Западной Европы явствуетъ: 1) что общественное призрѣніе издавна и въ особенности въ нынѣшнемъ столѣтіи было въ нихъ предметомъ неоднократныхъ и общихъ законодательныхъ мѣръ; 2) что ни одно изъ нихъ не признавало самое общественное призрѣніе предметомъ непосредственнаго вѣдѣнія правительственныхъ учрежденій, т. е. дѣломъ лицъ, находящихся на государственной службѣ и дѣломъ ведущимся на счетъ государственнаго казначейства; 3) что забота о призрѣніи нуждающихся и доставленіе необходимыхъ для этого средствъ возложены вездѣ на мѣстныя учрежденія и власти: въ Германіи—прямо на общины или группы общинъ и на областныя учрежденія, во Франціи обязательная часть призрѣнія—на общины и департаменты, а необязательная—на особыя Коммисіи, назначаемыя мѣстными властями изъ мѣстныхъ жителей, въ Англіи—на группы приходовъ и избираемые ими органы; 4) что участіе правительственныхъ учрежденій въ общественномъ призрѣніи (помимо законодательства) ограничивается административнымъ наблюденіемъ за дѣятельностью мѣстныхъ органовъ, при чемъ въ Англіи государственное казначейство оплачиваетъ содержаніе правительственной инспекціи и платныхъ органовъ мѣстнаго призрѣнія, а во Франціи отпускаетъ опредѣленную закономъ сумму въ видѣ пособія на содержаніе извѣстныхъ категорій призрѣвае-

*

мыхъ; 5) что въ двухъ изъ трехъ государствъ общественное призрѣніе закономъ признано обязательнымъ для мѣстныхъ жителей въ полномъ его объемѣ и поэтому общины (приходы) не ограничены въ взиманіи путемъ налоговъ нужныхъ средствъ съ населенія, въ третьемъ же государствѣ—(во Франціи)—обязательны лишь нѣкоторые виды призрѣнія и степень участія общинъ въ остальныхъ видахъ призрѣнія предоставлена на ихъ усмотрѣніе.

Указанное здѣсь фактическое положеніе дѣла вполнѣ соотвѣтствуетъ цѣлесообразной теоретической постановкѣ его и потому можетъ содѣйствовать выясненію правильной *теоріи* общественнаго призрѣнія и разрѣшенію входящихъ въ эту теорію вопросовъ о роли въ этомъ дѣлѣ государства, общинъ, частныхъ лицъ, о самомъ понятіи общественнаго призрѣнія, объ обязательности или необязательности его и т. д.

Всѣ эти, въ сущности не сложные вопросы, нѣсколько затемнены литературой предмета по двумъ причинамъ: 1) въ этой литературѣ количественно преобладаютъ сочиненія, написанныя съ цѣлью политической или апологетической, т. е. съ цѣлью провести или отстоять въ обществѣ и въ законодательствѣ какой нибудь принципъ и потому указывающія лишь на то, что можетъ содѣйствовать этой цѣли, 2) сочиненія по благотворительности имѣютъ часто спеціальный характеръ; ограничиваясь разсмотрѣніемъ одного вопроса—роли нап. государства, общины или частныхъ лицъ—они не принимаютъ во вниманіе одновременно общаго значенія общественнаго призрѣнія.

1) Роль государства въ общественномъ призрѣніи—при теоретической постановкѣ этого вопроса—можетъ быть доведена до минимума, если требовать, чтобы оно вовсе не вступало въ эту область; роль государства можетъ быть также доведена до максимума, если признать, что государство обязано обезпечить всякому работоспособному лицу достаточную работу, а всякому неспособному къ работѣ—достаточный кусокъ хлѣба и кровъ—на *общія* средства всего государства. Между этими двумя полюсами—отсутствіемъ всякихъ законоположеній о призрѣніи и *государственнымъ призрѣніи* можетъ колебаться фактическое положеніе дѣла. На самомъ дѣлѣ были времена, когда государство не считало своимъ дѣломъ заботу о нуждающихся, когда эта забота признавалась

исключительно религіозною обязанностью, и эти времена совпадали съ эпохою крайняго ослабленія или неразвитости государственнаго начала. Но такъ какъ неразборчивая милостыня поддерживала нищенство, а нищенство плодило бродяжничество и вызывало скопленіе голодныхъ и готовыхъ на всякое насиліе людей, то государственная власть была наконецъ вынуждена принимать мѣры противъ нищихъ, а потомъ и противъ самой милостыни. Итакъ, со стороны нищенства, для противудѣйствія голоднымъ людямъ, государство впервые вступило въ область общественнаго призрѣнія. Желаніе обезпечить безопасность и предотвратить преступленія было первымъ мотивомъ, побудившимъ государственныя власти вторгнуться въ область, прежде исключительно предоставленную религіознымъ мотивамъ и учрежденіямъ.

Этотъ полицейски-административный мотивъ—охраненіе безопасности и нравственности (Sicherheits und Sittlichkeitsprincip) и въ настоящее время играетъ существенную роль въ общественномъ призрѣніи и всегда будетъ играть ее. Изъ него вытекаетъ—и помимо всякихъ другихъ соображеній—обязанность государства: 1) регулировать законодательнымъ путемъ дѣло подаянія милостыни и оказанія помощи и 2) въ тѣхъ случаяхъ, когда частная, церковная или иная благотворительность недостаточны для устраненія опасности грозящей обществу отъ бездомныхъ и голодающихъ людей—принимать мѣры къ удовлетворенію необходимѣйшихъ потребностей лицъ во всемъ нуждающихся.

2) Къ этому полицейски-административному мотиву присоединяются *экономическій* или народо-хозяйственный.

Успѣхъ хозяйственной дѣятельности извѣстнаго народа обусловливается между прочимъ и количествомъ положеннаго на нее труда. Каждый плодотворно трудящійся вноситъ въ нее свой вкладъ, содѣйствуетъ ея развитію и этимъ приноситъ извѣстную выгоду другимъ членамъ народнаго хозяйства. Отсюда слѣдуетъ что, когда этотъ трудъ прекращается вслѣдствіе болѣзни или потери силъ или когда по смерти работника остается семья безъ кормильца, то на томъ цѣломъ, которое получало извѣстную выгоду отъ труда, лежитъ и обязанность временно поддержать работника, обезпечить его въ случаѣ старости, позаботиться о его семьѣ и т. д. Мотивомъ общественнаго призрѣнія является въ этомъ слу-

чаѣ идея вознагражденія нуждающагося за выгоду, оказанную имъ или его родителями народному хозяйству. (Das wirthshaftliche Aequivalent). Этотъ мотивъ былъ въ особенности развитъ и доведенъ до крайности коммиссіей нѣмецкаго рейхстага, подготовлявшей законъ 6 Іюня 1870 г. Желая провести принципъ свободы передвиженія (Freizügigkeit) рабочихъ силъ—вопреки принципу родной общины (Heimath), коммисія исходила изъ представленія, что вся территорія государства является однимъ общимъ полемъ труда и сообразно съ этимъ распространила обязанность воздаянія за экономическія услуги съ мѣстной общины на совокупность общинъ или общую родину (wirthschaftliche Gesammtheimath). Это представленіе объ экономической *всеобщинѣ*, въ примѣненіи къ общественному призрѣнію, не осталось безъ серьезныхъ возраженій [1]), но во всякомъ случаѣ между хозяйственной жизнью народа и трудомъ его работоспособныхъ членовъ существуетъ такая тѣсная, непосредственная связь, что нельзя не признать солидарности между ними и обязанности цѣлаго призрѣвать еще недоразвившіяся или уже ослабѣвшія рабочія силы. Регулировать же эти отношенія и опредѣлить, кто именно долженъ нести вытекающія изъ этой солидарности повинности—надлежитъ государству.

Кромѣ такихъ полицейски-административныхъ и народо-хозяйственныхъ соображеній въ пользу призрѣнія со стороны государства, существуетъ также попытка основать его на *юридической* почвѣ, на правѣ призрѣваемыхъ, которому соотвѣтствуетъ обязанность со стороны государства. Сюда относятся утвержденіе, что государство обязано защищать всѣхъ гражданъ отъ угрожающихъ имъ опасностей, а слѣдовательно и отъ такихъ лишеній, которыя могутъ повлечь за собою смерть. Никто не усомнится, что государству слѣдуетъ приходить на помощь населенію мѣстечка, которое лишилось крова вслѣдствіе наводненія или пожара, что государству слѣдуетъ оказать поддержку населенію области, кото-

(1) Nichts ist trügerischer als jenes auf den ersten Blick so überaus blendende Argument von der wirtschaftlichen Gesammtheimath говорить не безъ основанія Мюнсетрбергъ въ виду дѣлаемыхъ отсюда выводовъ. Münsterberg die d. Armengesetzgebung etc p. 310.

рому вслѣдствіе неурожая нечѣмъ обсѣменить поля или пропитаться, однако и здѣсь едва ли можетъ быть рѣчь о юридической обязанности съ одной стороны и о *правѣ* требовать помощи съ другой. Всякое право должно быть поставлено въ условія, которыя давали бы возможность лицу, обладающему этимъ правомъ *искать* въ случаѣ нужды его осуществленія *судебнымъ* путемъ. Но какъ допустить мысль, чтобы погорѣвшему мѣстечку было представлено право *искать* съ государственнаго казначейства суммы необходимыя для выстройки его вновь? А такого рода сомнѣнія, но съ еще гораздо большой силою возникаютъ при постановкѣ вопроса, обязано ли государство *юридически* прійти на помощь *отдѣльному* человѣку или семьѣ, находящимся въ нуждѣ? Вѣдь эта нужда въ большинствѣ случаевъ вызвана не *стихійными* причинами: дѣйствіемъ огня, воды, заразой, весьма часто даже не болѣзнью, а наступаетъ по *винѣ* нуждающагося, бываетъ слѣдствіемъ непредусмотрительности (ранній бракъ при отсутствіи прочнаго заработка), легкомыслія и лѣни при исправленіи должности, мотовства, особенно пьянства и т. п. Обязывать государство *юридически* отвѣчать за чужую вину—немыслимо! входить же въ разсмотрѣніе каждаго отдѣльнаго случая для установленія, напр., факта, насколько нужда обусловливается тѣмъ, что данное лицо не желаетъ исполнять представляющуюся ему работу—для государства невозможно! Ему пришлось бы содержать для этого такую массу мѣстныхъ агентовъ, что это даже ему было бы не по силамъ! А не входить въ разбирательство отдѣльныхъ случаевъ и оказывать помощь огуломъ, значило бы давать премію за непредусмотрительность, лѣнь и пр. и нарушать основной принципъ государственной жизни *справедливость* и одинаковое отношеніе закона ко всѣмъ! Согласно съ этимъ никакое законодательство не представляетъ нуждающемуся права требовать себѣ призрѣнія отъ государства путемъ иска и суда. Обязанность государства въ данномъ случаѣ не юридическаго, а нравственнаго свойства и поводы для государства приходить на помощь нуждающимся—помимо соображеній административныхъ и экономическихъ—могутъ быть сведены къ естественному чувству солидарности, соединяющему людей въ общежитіи. Это чувство солидарности побуждаетъ на первой ступени родственниковъ придти на помощь

осиротѣвшимъ дѣтямъ или бездѣтному старику; за отсутствіемъ родственниковъ—сосѣдей, односельчанъ, жителей той же общины или округи; а въ случаѣ ихъ несостоятельности, обязанность помочь переходитъ на совокупность общинъ—т. е. на націю, которая представляетъ собою въ переносномъ смыслѣ какъ-бы одну общую семью. Политическимъ же выраженіемъ націи является государство.

Наконецъ, есть еще точка зрѣнія, изъ которой можетъ быть выведена обязанность государства заботиться объ общественномъ призрѣніи—это понятіе о культурномъ назначеніи государства. Было время, когда идея государства и условія его жизни были такъ слабо развиты, что отъ него ничего больше не требовали, какъ охрану населенія отъ внѣшнихъ враговъ и поддержаніе мира и порядка въ его предѣлахъ. Мало по малу задача государства усложнилась; въ нее стали входить заботы о внѣшнемъ благоустройствѣ, о проведеніи путей сообщенія, о развитіи торговли и промышленности, о борьбѣ противъ эпидемій и. т. п, а наконецъ эти заботы стали касаться и идеальныхъ благъ—народнаго образованія, просвѣщенія, наукъ и искусства. Къ области этихъ идеальныхъ, культурныхъ благъ относится и общественное призрѣніе; предоставлять людямъ умирать съ голода терпимо только среди дикарей; довольствоваться неразборчивой милостыней, своими случайностями плодящей нищенство и оставляющей безъ помощи стыдливую и робкую нужду,—можно только въ малоразвитомъ обществѣ; само общество иногда безсильно организовать систематическое призрѣніе и тамъ обязанность государства дать обществу правильно организованное призрѣніе, составляющее одно изъ высокихъ культурныхъ благъ современной жизни.

Изъ предпосланной аргументаціи вытекаетъ, что государство должно не только допускать общественное призрѣніе и наблюдать за нимъ, но съ своей стороны принимать мѣры къ его дѣйствительному осуществленію. Но слѣдуетъ ли изъ этой обязанности государства, что самое призрѣніе должно имѣть характеръ государственной функціи? Идея государственнаго призрѣнія имѣетъ много приверженцевъ, но по отношенію къ этому термину легко впасть въ довольно распространенное недоразумѣніе, и потому необходимо сдѣлать оговорку. Есть, напр., писатели, которые примѣ-

няютъ этотъ терминъ къ установленному государственнымъ закономъ *обязательному* для общинъ призрѣнію, каково англійское и германское, въ противуположность французскому, которое только въ нѣкоторыхъ случаяхъ обязательно. Но называть *государственнымъ* призрѣніе, которое всецѣло лежитъ на общинахъ и мѣстныхъ союзахъ есть неточность, и потому, во избѣжаніе недоразумѣній, государственнымъ призрѣніемъ слѣдуетъ называть только такое, которое производится на средства государственнаго казначейства и посредствомъ органовъ, назначаемыхъ администраціей и независимыхъ отъ общинъ и отъ мѣстнаго населенія.

При такомъ опредѣленіи государственнаго призрѣнія не слѣдуетъ причислять къ его приверженцамъ даже такихъ дѣятелей въ области общественнаго призрѣнія, которые, какъ напр., бургомистръ Адикесъ, желаютъ привлечь государственное казначейство къ участію въ расходахъ на общественное призрѣніе для того, чтобы облегчить падающее на общины и мѣстное населеніе бремя.

Типическимъ представителемъ идеи государственнаго призрѣнія бѣдныхъ, въ смыслѣ призрѣнія ихъ всецѣло на счетъ государства, можно считать упомянутый выше комитетъ, избранный учредительнымъ собраніемъ 1789 г. «для уничтоженія нищенства». Ставя въ своемъ седьмомъ докладѣ вопросъ: должно ли призрѣніе бѣдныхъ быть національнымъ или мѣстнымъ бременемъ? Комитетъ высказывается за первое мнѣніе и, признавая мнѣніе, что каждая община должна содержать своихъ бѣдныхъ—общепринятымъ и соблазнительнымъ по своей простотѣ, старается его опровергнуть.

Какъ само учредительное собраніе, и вообще французское общество въ эпоху революціи, комитетъ руководился при этомъ непрактическими соображеніями, а отвлеченными принципами.

Господствующимъ принципомъ и главнымъ двигателемъ французской революціи было *равенство*. Комитетъ прямо и начинаетъ свои доводы съ воззванія къ этому принципу. Если бы призрѣніе было дѣломъ общинъ, оно не вездѣ было бы равнымъ, «ибо зависило бы отъ богатства общины». Если же законъ установилъ бы равное для всѣхъ призрѣніе, то оказалось бы неравенство для плательщиковъ; жителямъ бѣдныхъ общинъ пришлось бы платить больше другихъ на призрѣніе. Уже этихъ соображеній достаточно,

по мнѣнію комитета, чтобы отвергнуть мысль о призрѣніи бѣдныхъ общинами. За этимъ слѣдуетъ соображеніе, что общинное призрѣніе задерживало бы развитіе промышленности и земледѣлія, ибо муниципалитеты, опасаясь, что промышленныя предпріятія привлекутъ въ ихъ общину рабочихъ, которые потомъ могутъ впасть въ бѣдность, стали бы препятствовать учрежденію крупныхъ, промышленныхъ и земледѣльческихъ предпріятій. Далѣе, по мнѣнію комитета, мысль предоставить общинамъ заботу о своихъ бѣдныхъ неосуществима (impraticable) потому, что это повлекло бы за собою установленіе мѣстнаго налога. Хотя примѣръ Англіи, по заявленію комитета, достаточно доказалъ несостоятельность (tous les vices) налога въ пользу бѣдныхъ, однако еще встрѣчаются люди ему сочувствующіе, и потому комитетъ высказываетъ мотивъ, побудившій его отвергнуть самую мысль о такомъ налогѣ. Этотъ мотивъ заключается въ томъ: «налогъ былъ бы вездѣ крайне неравенъ, ибо сообразовался бы съ потребностями; а въ такомъ случаѣ онъ сдѣлалъ бы *неравною* цѣнность имѣній». При томъ такое увеличеніе сбора съ имѣній не возвысило бы соразмѣрно ихъ цѣну, какъ это бы случилось, если бы налогъ былъ равенъ для всего государства. Собственники же, изъ опасенія вызвать новое повышеніе налога (?), стали бы противиться всякому улучшенію своихъ имѣній, что задерживало бы развитіе общаго благосостоянія. «Это неполитическое, несправедливое неравенство налоговъ повредило бы дѣлу призрѣнія. Департаменты стали бы хитростями или насильно пересылать другъ другу нуждающихся или тѣхъ, которые могли бы впасть въ нужду. Но это нисколько бы не остановило возрастанія налоговъ вслѣдствіе назойливости бѣдныхъ и популярничанья и нерадѣнія администраторовъ».

На этомъ основаніи комитетъ предлагалъ возложить бремя призрѣнія на государственную казну, которая должна была ежегодно отпускать на этотъ расходъ 51 милліонъ съ половиною ливровъ. Эта сумма должна была распредѣляться между департаментами соразмѣрно съ количествомъ населенія, налогами и пространствомъ каждаго. Но какъ бы ни было справедливо это основаніе, оно недостаточно въ виду разности цѣнъ на жизненныя припасы и въ виду этого комитетъ предлагалъ принять въ разсчетъ еще среднюю стоимость рабочаго дня въ департаментахъ, чтобы

съ помощью этого сложнаго мисштаба производить распредѣленіе государственной милостыни между департаментами и соотвѣтствующей доли каждаго департамента между его частями.

И такъ, двумя мотивами руководился комитетъ, предлагая свой планъ призрѣнія на счетъ государственной казны—стремленіемъ *уравнять* призрѣваемыхъ и плательщиковъ налога въ пользу бѣдныхъ и нерасположеніемъ къ англійской системѣ призрѣнія, которая въ то время дѣйствительно представляла большіе недостатки и между прочимъ приводила къ непосильному отягощенію налогомъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, а иногда и къ запущенію ими своихъ земель. Но эти недостатки, какъ извѣстно были устранены позднѣйшимъ англійскимъ законодательствомъ, а *равенство*, которое соблазняло комитетъ было чисто воображаемое, ибо осуществленіе его плана не установило бы полнаго равенства. Во первыхъ, распредѣленіе отпускаемой государствомъ суммы между департаментами и мѣстечками, какъ бы оно ни было искусно разсчитано, заключало бы въ себѣ на практикѣ много случайностей и порождало бы неравенство между общинами; плательщики налога также не были бы уравнены замѣной мѣстнаго налога государственнымъ; ибо и послѣдній никогда не можетъ быть безусловно равномѣренъ и справедливъ, а тутъ еще пришлось бы нести одинаковый налогъ какъ обывателямъ общинъ, гдѣ бѣдныхъ было много, такъ и тѣмъ, гдѣ по счастливымъ мѣстнымъ условіямъ ихъ вовсе не было;—одинаковый налогъ въ тѣхъ общинахъ, которыя обогащались приливомъ къ нимъ дешевыхъ рабочихъ силъ, какъ и въ тѣхъ, которыхъ ослаблялъ отливъ отъ нихъ работоспособныхъ людей. Не достигалось бы, наконецъ, равенство и по отношенію къ самимъ призрѣваемымъ: въ области закрытаго призрѣнія еще можно поддерживать извѣстное равенство и то только относительно пищи, но открытое призрѣніе представляетъ собою такое колыхающееся море нужды съ случайными приливами и отливами, требуетъ такой тщательной и живой индивидуализіи помощи, что всякая, напередъ опредѣленная, норма должна привести къ большимъ затрудненіямъ и неравномѣрности. Во всякомъ случаѣ, нѣсколько лѣтъ спустя, отпускаемое государствомъ пособіе перестало бы удовлетворять потребностямъ и привело бы къ неравномѣрной

выдачѣ пособій; его бы хватало тамъ, гдѣ число призрѣваемыхъ не увеличилось бы, можетъ быть, даже оказалось бы щедрымъ тамъ, гдѣ число бѣдныхъ уменьшилось; въ большинствѣ же общинъ эта сумма оказалась бы недостаточною и пришлось бы или сократить призрѣніе или снова прибѣгнуть къ мѣстнымъ налогамъ.

Но все это лишь отрицательные недостатки проекта, положительные его недостатки придется разсмотрѣть въ связи съ вопросомъ объ общихъ послѣдствіяхъ государственнаго призрѣнія.

Впрочемъ даже проектъ комитета 1790—91 г. не представляетъ собою плана государственнаго призрѣнія въ чистомъ видѣ, ибо только *расходы* на призрѣніе возлагаются имъ на государственное казначейство, самое же распредѣленіе государственнаго пособія между призрѣваемыми предоставляются въ проектѣ мѣстнымъ органамъ. Комитетъ кромѣ того привлекаетъ департаменты къ *участію* въ расходахъ на обезпеченіе бѣдныхъ работоспособныхъ людей въ суровое время года и безработицы. Еще далѣе уходятъ отъ идеала государственнаго призрѣнія, нѣкоторые современные приверженцы его въ ученой литературѣ по общественному призрѣнію. Такъ напр. и Витгенштейнъ и Рохолъ, авторъ сочиненія о реформѣ общественнаго призрѣнія, признавая призрѣніе государственнымъ бременемъ (Staatslast), всецѣло оставляютъ его на рукахъ общинныхъ властей и привлекаютъ государственное казначейство лишь къ уплатѣ общинѣ тѣхъ расходовъ на призрѣніе, которые превышаютъ извѣстную среднюю норму. Эту среднюю норму первый изъ названныхъ писателей вычисляетъ такъ: каждая община должна по истеченіи года представитъ отчетъ о томъ, сколько она призрѣвала лицъ и сколько дней призрѣнія выпало на каждое лицо. Изъ сопоставленія дней призрѣнія отдѣльныхъ общинъ въ извѣстномъ округѣ съ количествомъ ихъ жителей добывается средняя норма дней призрѣнія. Если по отчету окажется, что въ какой либо общинѣ дней призрѣнія было больше этой средней нормы, то казна вознаграждаетъ общину за излишекъ.

Рохолъ же принимаетъ въ основаніе расчета казны съ общинами не число жителей, а платежную силу общинъ. Какъ платежная сила всего государства относится къ общей суммѣ расхода на призрѣніе бѣдныхъ, такъ должна относиться платежная сила отдѣльной общины къ ея расходу. Если ея дѣйствительный расходъ

оказался выше нормальнаго расхода, устанавливаемаго сейчасъ приведенной пропорціей, то казна вознаграждаетъ общину за излишнюю трату; если община или группа общинъ составляющихъ единицу призрѣнія, истратили меньше, то они должны уплатить въ казну то, что они сберегли.

Авторы указанныхъ предложеній прибѣгли къ государственному призрѣнію не изъ любви къ отвлеченнымъ принципамъ, какъ члены комитета 1790—91 г. а изъ чисто практическихъ, благомыслящихъ соображеній. Они разсчитывали этимъ способомъ устранить излишнюю бережливость или даже скаредность въ призрѣніи, ввести болѣе равномѣрное и справедливое обремененіе общинъ и наконецъ уничтожить пререканія между общинами по вопросу о томъ, кому приходится призрѣвать того или другаго пришельца.

Тѣмъ не менѣе предложеніе Витгенштейна и Рохола осуждены критикой: слабыя стороны ихъ плана совпадаютъ съ недостатками вообще государственнаго призрѣнія, хотя оба автора въ сущности еще не возлагаютъ бремя расходовъ призрѣнія—на казну; въ ихъ проектѣ государственному казначейству пришлось бы играть лишь роль запасной кассы для щедрыхъ общинъ и пугаломъ для слишкомъ осторожныхъ.

Вредныя стороны государственнаго призрѣнія давно выяснены какъ опытомъ, такъ и литературой.

Такой опытъ былъ произведенъ въ началѣ XIX вѣка Баваріей, находившейся тогда подъ вліяніемъ идей централизаціи и правительственнаго всемогущества, развившихся подъ вліяніемъ якобинской диктатуры и Наполеоновскаго владычества. Въ 1808 г. баварское правительство отмѣнило призрѣніе общинами и взамѣнъ его установило «государственное благотворительное учрежденіе». Въ каждомъ уѣздѣ должно было быть отдѣленіе этого государственнаго учрежденія. Средства его составлялись изъ имуществъ и капиталовъ прежнихъ благотворительныхъ учрежденій, частью изъ различныхъ текущихъ доходовъ—пожертвованій, добровольныхъ взносовъ, разныхъ штрафовъ и особаго налога, уплачиваемаго смотря по потребностямъ каждаго уѣзда въ видѣ надбавки къ государственному налогу. Завѣдываніе всѣми дѣлами учрежденія было въ рукахъ чиновниковъ, причемъ собираніе справокъ о бѣд-

ныхъ, оцѣнка ихъ нужды и расходованіе текущихъ средствъ было поручено уѣздной полиціи.

Въ теченіе 8 лѣтъ это учрежденіе еще не успѣло вполнѣ осуществиться, какъ уже было отмѣнено закономъ 1816 г. по миновaніи французскаго вліянія и можетъ быть подъ давленіемъ неурожайнаго года. Чрезвычайно интересна для Россіи другая попытка въ мелкихъ размѣрахъ—при которой не государственное казначейство, а казна государя должна была служить запасной кассой для призрѣнія общинами. Устроивъ у себя въ городѣ Дессау и окрестныхъ деревняхъ попечительства о бѣдныхъ, которыя должны были существовать преимущественно съ помощью добровольныхъ взносовъ, ангальтскій князь объявилъ для поощренія мѣстнаго населенія, что излишекъ бѣдныхъ, содержаніе которыхъ не по силамъ мѣстнымъ общинамъ, будетъ принятъ имъ на свой счетъ. По обнародованіи этого указа, «добровольные взносы изсякли и почти всѣ деревни старались обезпечить своихъ бѣдныхъ на счетъ его свѣтлости», какъ свидѣтельствуетъ оффиціальный документъ того времени. И дѣйствительно съ 1780 по 88 г. около половины сельскихъ бѣдныхъ содержалось на иждивеніи князя; впослѣдствіи же пришлось прибѣгнуть къ косвеннымъ (на соль) и прямымъ налогамъ и предоставить призрѣніе общинамъ.

Что же касается до *теоретическаго* осужденія государственнаго призрѣнія—въ вышеуказанномъ смыслѣ,—то оно основывается какъ на *финансовыхъ*, такъ и на *общественныхъ* послѣдствіяхъ этой системы. Какъ скоро государственное казначейство является *непосредственнымъ* или хотя бы *запаснымъ* источникомъ призрѣнія, расходы на него должны неминуемо возрасти до того, что сдѣлаются непосильнымъ бременемъ даже для *богатой* казны. Но *всякая* казна богата и неисчерпаема въ глазахъ частнаго человѣка, или мѣстнаго дѣятеля. Если даже спеціалистъ въ области призрѣнія, писатель Зильбершлагъ подкрѣпляетъ свой проектъ восклицаніемъ, «вѣдь государство наше богато», то понятно, какое вліяніе можетъ имѣть такое соображеніе на дѣятелей по общественному призрѣнію, будь они государственные чиновники или представители общинъ, какъ скоро имъ предоставлено право помогать стоящимъ предъ ними на лицо бѣднымъ—на счетъ государственнаго казначейства. Казна представляется особенно богатой по сравненію съ той ничтожной суммы, которая требуется въ данномъ случаѣ для облегченія участи нуждающагося. И потому въ такихъ случаяхъ соединяются всевозможные мотивы; состраданіе, безпечность, популярничанье, чтобы безмѣрно расширять предѣлы призрѣнія. Самый добросовѣстный блюститель строжайшей инструкціи при видѣ бѣдныхъ невольно поддается увлеченію оказывать благодѣянія на счетъ отвлеченнаго безличнаго учрежденія и сочтетъ не за грѣхъ перепустить изъ казны нѣсколько лишнихъ рублей въ пользу болѣзненной женщины или рабочаго, обремененнаго дѣтьми.

Но какъ вѣрно замѣчено однимъ изъ критиковъ «благотворенія на счетъ казны», несоразмѣрное обремененіе плательщиковъ не есть еще главное зло государственнаго призрѣнія: оно, какъ неразборчивая милостыня, распложаетъ бѣдность и искусственно увеличиваетъ число лицъ, прибѣгающихъ къ общественному призрѣнію. Если въ глазахъ даже интеллигентнаго человѣка казна съ ея милліоннымъ или милліардnымъ бюджетомъ неизмѣримо богата, то для бѣдняка, который съ нетерпѣніемъ ждетъ облегченія своей тяжелой участи, всякій отказъ, всякое ограниченіе его требованій въ интересахъ этой невидимой и неисчерпаемой сокровищницы является вопіющей несправедливостью и обидою. Число людей, едва держащихся на уровнѣ самостоятельнаго существованія, прилагающихъ къ дѣлу весь трудъ, на который способны или считаютъ себя способными, такъ велико, что при малѣйшемъ ослабленіи той энергіи, которая имъ нужна, чтобы держаться на своихъ ногахъ, при малѣйшемъ соблазнѣ общественной помощи, сотни и тысячи готовы будутъ вступить въ число призрѣваемыхъ. Какъ быстро увеличится число рабочихъ, которымъ надоѣлъ непрерывный трудъ, число прислуги, не довольной хозяевами или обстановкой, если они будутъ увѣрены, что отказавшись отъ мѣста они, до пріисканія другаго, легко найдутъ и даровой кровъ и даровой или дешевый столъ или даже денежное пособіе!

Ослабленіе усердія къ труду, пошатнувшееся убѣжденіе въ томъ, что лишь собственнымъ трудомъ можно прожить на свѣтѣ, представляютъ источникъ *деморализаціи*, вредной какъ для отдѣльныхъ лицъ, разчитывающихъ на общественное призрѣніе, такъ и для всего общества. Но это лишь одна сторона дѣла. Дру-

гой вредъ отъ призрѣнія на широкую руку изъ обильнаго источника государственной казны заключается въ явной *несправедливости*, которая будетъ этимъ путемъ совершаться на государственныя—т. е. взимаемые со всѣхъ—средства по отношенію къ обширной массѣ трудящагося люда, на глазахъ котораго будетъ происходить такое призрѣніе. Эта несправедливость способна совершенно затуманить тѣ нравственныя понятія, которыя необходимы, чтобы не изнемочь подъ бременемъ непрерывнаго труда. Постоянно видѣть, что съ помощью отъ государства можно прожить не хуже, а иногда даже лучше того, чѣмъ это возможно при самомъ напряженномъ трудѣ, есть незаслуженное испытаніе для той массы тружениковъ, которыми держится общественное благосостояніе.

При разсмотрѣніи послѣдствій государственнаго призрѣнія до сихъ поръ имѣлся въ виду лишь главный признакъ его—оплата расходовъ на него государственнымъ казначействомъ изъ общихъ налоговъ. Эти послѣдствія ухудшатся при наличности втораго его признака—раздачѣ пособій полицейскими или другими административными органами. Въ первомъ случаѣ завѣдываніе призрѣніемъ будетъ побочнымъ дѣломъ людей безъ того очень занятыхъ и конечно будетъ исполняться неудовлетворительно. За доказательствами не нужно ходить далеко. Достаточно напомнить о тѣхъ чисто формальныхъ свидѣтельствахъ о бѣдности, которыя представляются при различныхъ случаяхъ, напр. при допущеніи къ жребію на различныя благотворительныя пособія. Если же дѣло призрѣнія будетъ поручено спеціальнымъ органамъ, то ихъ понадобится такъ много, что они образуютъ обширное вѣдомство, которое поглотитъ львиную долю расходовъ на призрѣніе; въ особенности, если—какъ это и должно быть, раздача пособій будетъ поручаема лишь людямъ самостоятельно поставленнымъ, стоящимъ выше подозрѣнія и нареканій. Главное же неудобство такой организаціи будетъ заключаться въ томъ, что назначенные свыше агенты, исполняя лишь свои инструкціи, не будутъ заинтересованы ни въ томъ, чтобы уменьшить, ни въ томъ чтобы увеличить отпускаемыя на государственное призрѣніе средства.

Дѣло нисколько не улучшится отъ того, если правительство поручитъ распредѣленіе отпускаемыхъ изъ государственнаго казначейства средствъ мѣстнымъ, выборнымъ органамъ. Этимъ органамъ будетъ свойственно заботиться прежде всего о мѣстныхъ интересахъ и стараться извлечь изъ общихъ средствъ какъ можно больше въ пользу своей родной общины. Такое направленіе ихъ дѣятельности потребуетъ отъ правительства весьма обширнаго и дорого стоящаго контроля т. е. созданія какъ и въ первомъ случаѣ спеціальнаго вѣдомства.

При томъ такой стѣснительный контроль заставитъ мало по малу всѣхъ независимыхъ мѣстныхъ жителей, способныхъ къ безвозмездной почетной службѣ—устраниться и предоставить дѣло въ руки низшихъ, лично заинтересованныхъ въ раздачѣ пособій органовъ, какъ это было въ Англіи до реформы.

2. Общественное Призрѣніе.

Всѣ эти недостатки государственнаго призрѣнія такъ очевидны и такъ неизбѣжны, что даже теоретики, признающіе призрѣніе государственнымъ бременемъ (Staatslast)—требуютъ, за немногими исключеніями—изъ *практическихъ* соображеній, чтобы государство не само несло это бремя, а возлагало его на общины и не само бы завѣдывало дѣломъ призрѣнія, а поручало его мѣстнымъ, заинтересованнымъ въ немъ органамъ.

Государства не разъ прибѣгали къ такому способу дѣйствія и поручали (делегировали) извѣстныя свои функціи или части оныхъ мѣстнымъ органомъ общинъ или областей—какъ-то заботу о путяхъ сообщенія, объ образованіи (народныя школы), о медицинѣ и т. п., въ болѣе отдаленныя времена даже взиманіе податей и судъ. Поэтому и передача призрѣнія бѣдныхъ общинамъ вполнѣ совмѣстима съ признаніемъ его государственною обязанностью. Но не изъ однихъ практическихъ соображеній надлежитъ государству предоставить призрѣніе общинамъ какъ напр. завѣдываніе мощеніемъ улицъ, освѣщеніемъ города, торговой полиціей и т. д.; въ этихъ случаяхъ для *дѣла* можетъ быть и безразлично, кто будетъ имъ завѣдывать, мѣстная ли управа или чиновники министерствъ путей сообщенія и финансовъ. Въ дѣлѣ же призрѣнія это ни въ какомъ случаѣ не безразлично; предоставленіе

призрѣнія общинамъ и органамъ мѣстнаго управленія обусловливается не практическими только мотивами, которые всѣ имѣютъ болѣе или менѣе случайный характеръ—а *существомъ* дѣла— и по двумъ важнымъ причинамъ.

Зачатки призрѣнія голодающихъ, одряхлѣвшихъ, осиротѣвшихъ, древнѣе всякаго государства и заботъ его о нуждающихся людяхъ: корни его углубляются въ область, не подлежащую вѣдѣнію государства и идеалы его шире государственныхъ предѣловъ. Независимо отъ того, будутъ ли государственная теорія или законодательство признавать за органами государства обязанность наблюдать, чтобы никто не умиралъ съ голода—а это не всегда и не вездѣ было такъ—обязанность *человѣка* придти на помощь человѣку или ближнему не подлежитъ сомнѣнію. Мотивы, побуждающіе человѣка придти на помощь человѣку весьма разнообразны и могутъ быть размѣщены по 3 группамъ: 1) *религіозные*:—евангельская заповѣдь любить ближняго и забота о спасеніи души; 2) *психологическіе*, т. е. коренящіеся во внутренней природѣ человѣка: жалость и состраданіе, живое чувство симпатіи къ человѣку вообще—человѣчность (гуманность), потребность самопожертвованія, 3) *житейскіе*, т. е. вызванные условіями жизни человѣка: семейное или родственное чувство, корпоративное чувство, т. е. сознаніе взаимной связи съ людьми одинаковыхъ занятій, того же товарищества или сословія, наконецъ чувство благодарности за оказанныя услуги—по отношенію къ бывшей прислугѣ, къ рабочимъ со стороны фабриканта и т. п.

Всѣ эти мотивы вмѣстѣ взятыя представляютъ собою обильный источникъ общественной благотворительности; но помимо этого они цѣнны и сами по себѣ, существованіе ихъ свидѣтельствуетъ о нравственномъ развитіи и здоровьи даннаго общества. Поэтому всякая разумная система общественнаго призрѣнія должна стараться поддержать ихъ и пользоваться ими въ общемъ интересѣ. Односторонняя постановка дѣла, доктринерское развитіе идеи государственнаго призрѣнія, присвоеніе государствомъ призрѣнія поведутъ къ постепенному омертвѣнію этихъ чувствъ, къ великому ущербу дѣла.

Этотъ ущербъ отразился бы прежде всего на самихъ призрѣваемыхъ. Призрѣніе чисто офиціальное, схематическое, безъ личнаго, сердечнаго участія со стороны людей, которымъ это поручено, можетъ конечно насытить призрѣваемаго, но оно не вызоветъ въ немъ тѣхъ чувствъ благодарности и личной симпатіи къ людямъ, пришедшимъ къ нему на помощь, чувствъ, которыя служатъ къ его же утѣшенію и если благодѣтельна Эльберфельдская система, то это не только потому, что предоставляетъ призрѣваемыхъ зоркому наблюденію попечителя, а потому что призрѣваемые имѣютъ въ немъ участливаго внимательнаго попечителя, что имъ дана возможность сжиться, сблизиться съ нимъ; общественное призрѣніе представляется имъ не въ видѣ какого-то безличнаго учрежденія, отпускающаго имъ скудные гроши на пропитаніе, а въ лицѣ добраго сосѣда, къ которому они могутъ относиться съ личнымъ довѣріемъ и участіемъ.

Однако какъ бы ни были сильны и разнообразны указанные мотивы, предоставленные себѣ они не могутъ еще создать общественнаго призрѣнія. Для этого необходима организація, которая давала бы возможность проявиться въ жизни личнымъ мотивамъ, побуждающимъ человѣка служить дѣлу призрѣнія. На комъ же лежитъ обязанность руководить ихъ организаціей? Государство стоитъ слишкомъ далеко и высоко, чтобы знать мѣстныя силы, чтобы привлечь ихъ къ общему дѣлу, чтобы поставить каждую на подобающее ей мѣсто—это можетъ сдѣлать только мѣстная община и вотъ почему мѣстныя общины по самому существу дѣла призваны завѣдывать призрѣніемъ, почему имъ слѣдуетъ предоставить призрѣніе независимо отъ тѣхъ неудобствъ, которыя влечетъ за собою государственное призрѣніе.

Но община призвана къ дѣлу не потому только, что она лучше кого либо можетъ организовать мѣстныя силы на пользу общаго дѣла. Въ самой организаціи общины, въ общинной жизни заключается могущественный принципъ который дѣлаетъ общину носительницей общественнаго призрѣнія. Общины возникли изъ общежитія людей, или родственныхъ между собой или чуждыхъ, но сближенныхъ и соединенныхъ сосѣдствомъ и сожительствомъ, связанныхъ общими интересами, а иногда и общимъ имуществомъ. Этотъ принципъ сосѣдства и сожительства является жизненнымъ принципомъ общественнаго призрѣнія. Чисто индивидуальное стремленіе человѣка помочь человѣку замѣняется здѣсь *коллек-*

*

тивнымъ—общими силами сосѣдей и односельчанъ помочь сосѣду, выручить его, поставить его на ноги, призрѣть его сиротъ и т. д. Тутъ личные мотивы и порывы отступаютъ уже на второй планъ, сливаются съ сознаніемъ взаимной связи, взаимныхъ услугъ, круговой поруки въ бѣдѣ, кооперації т. е. соединенія личныхъ силъ для общаго дѣла.

Вотъ почему общины занимаютъ такое видное мѣсто въ исторіи общественнаго призрѣнія, вотъ почему онѣ выступаютъ на этомъ поприщѣ такъ рано, еще въ эпоху преобладанія религіозныхъ мотивовъ, въ эпоху, когда государство было еще слишкомъ слабо, чтобы думать о какомъ либо призрѣніи помимо общинъ. Вотъ почему и теперь обязанность государства призрѣвать нуждающихся требуетъ отвлеченной аргументаціи и многимъ представляется спорной, тогда какъ обязанность общины призрѣвать своихъ бѣдныхъ очевидна и не требуетъ доказательствъ. Правда, эволюція политической жизни въ значительной степени измѣнила положеніе общинъ. Большинство общинъ уже не обладаетъ общимъ имуществомъ, во многихъ общинахъ, особенно въ большихъ городахъ, число пришлыхъ и на время поселившихся въ ней людей стало такъ велико, что въ нихъ связь коренныхъ жителей съ ихъ родной общиной менѣе замѣтна: но вездѣ обыватели общины соединены общими интересами и желаніе людей послужить родной общинѣ пожертвованіями или личнымъ трудомъ вездѣ является могущественнымъ факторомъ современной общественной жизни.

Вслѣдствіе этого тѣ самыя практическія соображенія, которыя выставляются противъ государственнаго призрѣнія, говорятъ въ пользу призрѣнія бѣдныхъ общинами; тѣ самыя соображенія финансоваго и нравственнаго свойства, которыя является препятствіемъ въ государственномъ призрѣніи, становятся преимуществомъ, какъ скоро призрѣніе предоставляется общинѣ.

Главная опасность призрѣнія на счетъ государственнаго казначейства заключается въ томъ, что эти средства представляются безпредѣльными какъ призрѣваемымъ, такъ даже и тѣмъ, кому поручается распредѣленіе средствъ. Средства же, которыя община можетъ удѣлить на призрѣніе, всегда ограничены и бюджетъ даже богатаго города доступенъ пониманію всякаго жителя. Всякое расширеніе городскаго бюджета на нужды призрѣнія дастъ себя непосредственно чувствовать плательщикамъ и все населеніе города, не исключая и бѣднаго, заинтересовано въ томъ, чтобы городскія средства не тратились на людей, которые могутъ и безъ нихъ пропитаться. Отягощеніе горожанъ расходами на призрѣніе было неоднократно причиной важныхъ реформъ и улучшеній въ дѣлѣ призрѣнія—вѣдь сама Эльберфельдская система возникла изъ самообороны гражданъ—и неизбѣжная ограниченность общинныхъ средствъ на призрѣніе всегда будетъ самымъ сильнымъ побужденіемъ изыскивать новыя средства для удовлетворенія нуждъ и для строгой провѣрки нужды призрѣваемыхъ.

Этотъ непосредственный интересъ мѣстнаго населенія и мѣстныхъ дѣятелей является гарантіей правильнаго и цѣлесообразнаго веденія дѣла призрѣнія не только въ финансовомъ, но и въ нравственномъ отношеніи. Основнымъ принципомъ разумнаго призрѣнія является *индивидуальный* характеръ помощи, т. е. помощь вполнѣ соразмѣренная съ личными свойствами и условіями призрѣваемаго; помощь, идущая отъ индивидуума къ индивидууму. Раціональное призрѣніе можетъ совершаться лишь «въ тѣсномъ кругу». Для этого необходимо большое количество дѣятелей въ области призрѣнія, а такое значительное ополченіе добровольныхъ служителей общему дѣлу можетъ быть собрано лишь подъ условіемъ убѣжденія, что они дѣлаютъ *свое* дѣло. «Счастливое проведеніе мысли, поднять городское обязательное призрѣніе на болѣе высокую ступень и поручить ему всѣ тѣ задачи, которыя только можетъ поставить себѣ добровольная благотворительность» говоритъ Зейфардтъ, предсѣдатель извѣстнаго общества—«Deutscher Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit»—«стало возможнымъ лишь потому, что званіе попечителя о бѣдныхъ было сдѣлано важнымъ, основаннымъ на избраніи городскими гласными, почетнымъ званіемъ съ предоставленіемъ ему лишь небольшаго числа призрѣваемыхъ». Что же касается до самихъ призрѣваемыхъ, то и для нихъ призрѣніе общиной имѣетъ благодѣтельное значеніе. Ограниченность общинныхъ средствъ имъ извѣстная, ставитъ предѣлъ ихъ требованіямъ и потребностямъ и если при государственномъ призрѣніи оказываемая бѣднымъ помощь легко можетъ представляться имъ какъ нѣчто заслуженное и при томъ слишкомъ скудное, то пособіе отъ родной общины, основанное на плате-

жахъ сосѣдей и добровольныхъ пожертвованіяхъ, должно вызывать, по крайней мѣрѣ у большинства изъ нихъ, чувство благодарности, отъ которой выигрываетъ и незначительная лепта.

Предшествующее изложеніе могло привести къ выводу, что на общинѣ лежитъ обязанность призрѣвать своихъ бѣдныхъ не по практическимъ только соображеніямъ, не по порученію только государства, а по самому существу дѣла, какъ на мѣстномъ союзѣ людей, тѣсно связанныхъ между собою рожденіемъ, сосѣдствомъ, общей экономической дѣятельностью и общими интересами, матеріальными и духовными, изъ чего слѣдуетъ и общая солидарность ихъ въ дѣлѣ призрѣнія обѣднѣвшихъ членовъ. Но на подобіе того какъ человѣкъ въ своей жизни и въ своихъ интересахъ представляется не одинокимъ существомъ, такъ и община не изолирована въ своей жизни отъ окружающаго міра и вмѣстѣ съ сосѣдними общинами входитъ въ составъ одного общаго цѣлаго. Многія мелкія общины возникли какъ отростки другихъ общинъ и общія условія ихъ жизни сохраняютъ между ними извѣстную связь. Особенно сильна и наглядна эта связь вокругъ какого нибудь большаго города или крупнаго центра промышленности. Такъ, напримѣръ, вокругъ Москвы на десятки верстъ кругомъ нѣтъ почти ни одной деревни, въ которой бы не чувствовалась эта связь, въ которой не было бы замѣтно до какой степени дѣятельность и благосостояніе отдѣльныхъ лицъ обусловливаются ихъ отношеніями къ Москвѣ. Живая взаимная связь сосѣднихъ общинъ находитъ себѣ наглядное выраженіе въ крупной территоріальной единицѣ, которую представляетъ собою область, болѣе или менѣе обширная—уѣздъ, провинція и губернія. Всѣ эти названія измѣнчивы, какъ измѣняются и границы территоріальныхъ единицъ, но вездѣ община входитъ въ естественный составъ какой нибудь *области*, объединяющей лежащія въ ея предѣлахъ общины. Область призвана такимъ образомъ играть немаловажную роль въ жизни мѣстныхъ общинъ и между прочимъ и по вопросу о призрѣніи бѣдныхъ. Эта роль можетъ проявляться въ трехъ видахъ: 1) *область*, какъ болѣе крупная единица, можетъ брать на себя и на свои средства нѣкоторыя мѣстные расходы, которые было бы нецѣлесообразно оставлять на общинахъ, напр. попеченіе объ умалишенныхъ—не могутъ

же общины, за исключеніемъ лишь весьма немногихъ, заводить у себя необходимыя для этого спеціальныя учрежденія; 2) область можетъ взять на себя такія заботы, которыя безъ большаго неудобства и прекаканій невозможно пріурочить къ какой либо мѣстной общинѣ напр. попеченіе о людяхъ, порвавшихъ связь съ своей родной общиной и не успѣвшихъ или не пожелавшихъ примкнуть къ какой либо другой общинѣ, наконецъ 3) во имя общей связи и взаимности *область* можетъ приходить на помощь тѣмъ мелкимъ общинамъ, для которыхъ непосиленъ расходъ на необходимое мѣстное призрѣніе; помогая изъ общихъ средствъ такимъ общинамъ, область будетъ дѣлать то, что совершается самими общинами, когда онѣ приходятъ на помощь несостоятельнымъ въ хозяйственной жизни лицамъ въ своихъ предѣлахъ.

Эта обязанность *запаснаго* попеченія (subsidiarische Hülfe), лежащая на *области*, имѣетъ весьма важное значеніе для выясненія роли *государства* въ общественномъ призрѣніи. Есть области, которыя, благодаря особеннымъ историческимъ условіямъ обратились въ государства; такія, развившіяся изъ области, государства и теперь еще сохранились въ Германіи и имперскій законъ о призрѣніи (6 Іюня 1870 г.) возлагаетъ на нихъ обязанности областнаго органа призрѣнія (Landarmenverband). Вообще же современныя государства произошли изъ постепеннаго объединенія путемъ сліянія или завоеванія цѣлаго ряда областей и государству принадлежитъ въ дѣлѣ призрѣнія по отношенію къ областямъ таже самая роль, какая приходится на долю области по отношенію къ находящимся въ ней общинамъ.

Такимъ образомъ всѣ требованія, которыя ставятся государству теоретиками, признающими призрѣніе бременемъ государства, но въ то же время требующими изъ практическихъ соображеній, чтобы государство переложило это бремя на общины—всѣ эти требованія могутъ быть выведены, но безъ непослѣдовательности какъ въ первомъ случаѣ, изъ представленія, по которому государство обязано въ дѣлѣ призрѣнія приходить на помощь областямъ и общинамъ, какъ общій объединяющій ихъ организмъ.

Но если въ теоріи обязанность государства и можно было бы свести къ роли *запаснаго* попеченія, на практикѣ это было бы во

многихъ случаяхъ *недостаточно*. Такая постановка вопроса была бы безусловно правильна лишь тамъ, гдѣ общины и области пользовались бы—какъ въ Англіи, финансовой автономіей. Въ Англіи государство, возлагая призрѣніе на приходъ, путемъ налога предоставляетъ ему право взимать съ мѣстныхъ жителей *столько*, сколько нужно для мѣстнаго призрѣнія. На материкѣ общины и области стѣснены относительно права самообложенія, тѣмъ болѣе что государство путемъ собственныхъ налоговъ привлекаетъ къ себѣ значительную часть мѣстныхъ средствъ. Въ этихъ случаяхъ государственной власти, если она желаетъ обезпечить болѣе или менѣе полное и систематическое призрѣніе—предстоятъ два пути: отпускъ изъ государственнаго казначейства пособій (дотацій) на дѣло призрѣніе или расширеніе финансовой автономіи общинъ тамъ, гдѣ платежныя силы значительны (въ большихъ городахъ) тамъ же, гдѣ этого недостаточно, предоставленіе новыхъ источниковъ доходовъ. Изъ этихъ двухъ системъ—отпускъ опредѣленныхъ суммъ изъ казны или предоставленіе общинамъ возможности получать нужныя ими средства путемъ мѣстныхъ налоговъ или сборовъ—послѣдній долженъ быть признанъ болѣе цѣлесообразнымъ, такъ какъ въ большей степени чѣмъ первый будетъ побуждать мѣстные органы къ бережливому и внимательному призрѣнію.

Въ предшествующихъ данныхъ заключается основаніе для рѣшенія двухъ вопросовъ, тѣсно связанныхъ съ призрѣніемъ бѣдныхъ общинами: 1) должно ли это призрѣніе имѣть обязательный для нихъ характеръ и 2) если *да*, то въ какомъ отношеніи это обязательное призрѣніе должно стоять къ добровольному. Несомнѣнно, что первый вопросъ долженъ быть рѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ съ обѣихъ исходныхъ точекъ зрѣнія, возможныхъ на предметъ: т. е. будетъ ли признано призрѣніе бѣдныхъ общинами слѣдствіемъ порученія имъ (делигаціи) государственной функціи или будетъ ли оно выводимо изъ самаго понятія *общины*, какъ территоріальнаго и нравственнаго *общенія* мѣстныхъ жителей. Это обязательное или, какъ гласитъ иностранный терминъ, основанное на законѣ (gesetzliche Armenpflege, assistance légale), конечно не должно быть понимаемо въ томъ смыслѣ, что законъ предоставляетъ нуждающимся право судебнаго иска противъ общины за

непризрѣніе ихъ. Такое право могло бы быть предоставлено лишь такимъ лицамъ, которыя были бы въ состояніи доказать, что ихъ нужда произошла не по ихъ винѣ, не отъ нерадѣнія, легкомыслія, нетрезвости и т. п. и, что эта нужда никакъ не можетъ быть устранена ихъ собственными усиліями; доказать это большинству нуждающихся не удалось бы, а тѣ которые, могли бы это доказать, напр. сироты или вдовы съ малолѣтними дѣтьми не нуждаются въ правѣ иска, такъ какъ подлежатъ призрѣнію вездѣ, гдѣ оно признано закономъ обязательнымъ для общины.

И такъ обязательность призрѣнія можетъ имѣть лишь тотъ смыслъ, что органы призрѣнія подлежатъ отвѣтственности административнымъ путемъ за неисполненіе своихъ обязанностей. Но самое исполненіе этихъ обязанностей обусловливается наличностью достаточныхъ денежныхъ средствъ въ распоряженіи органовъ призрѣнія. Такимъ образомъ вопросъ объ обязательности призрѣнія сводится къ вопросу *финансовому*, а именно: снабжены ли мѣстные органы призрѣнія достаточными полномочіями, чтобы путемъ налоговъ и сборовъ обезпечить себѣ денежныя средства въ размѣрѣ соотвѣтствующемъ потребности? Весьма часто эти полномочія недостаточны, чтобы доставить органамъ призрѣнія нужныя имъ средства; община или цѣлый округъ могутъ быть на столько бѣдны, что признаніе за ними обязанности призрѣвать своихъ бѣдныхъ будетъ носить лишь *принципіальный* характеръ, отъ котораго практика будетъ далеко отставать.

Вслѣдствіе этого въ дѣйствительности различіе между призрѣніемъ по закону обязательнымъ и необязательнымъ не такъ велико, какъ это могло бы казаться. Во Франціи призрѣніе необязательно и однако въ Парижѣ оно настолько интенсивно, какъ будто бы оно было обязательнымъ, въ Германіи оно обязательно, а между тѣмъ въ ней есть общины, въ которыхъ призрѣніе, вслѣдствіе бѣдности всѣхъ членовъ, сводится къ нулю. Но какъ ни существенна оговорка, что обязательность призрѣнія должна обусловливаться наличностью средствъ, признаніе закономъ за каждой общиной (или союзомъ общинъ) обязанности призрѣвать своихъ бѣдныхъ необходимо не только въ теоретическомъ, но и въ практическомъ отношеніяхъ, ибо оно не можетъ не служить побужденіемъ какъ

для административныхъ мѣропріятій такъ и для усилій мѣстныхъ органовъ и частныхъ лицъ, въ интересахъ призрѣнія.

Но въ такомъ случаѣ, т. е. когда является сомнѣніе можетъ ли установляемая закономъ обязательность призрѣнія *вездѣ* и во всемъ *объемѣ* осуществиться—не лучше ли остановиться на переходной какъ-бы ступени и признать призрѣнія обязательнымъ лишь для извѣстныхъ разрядовъ призрѣемыхъ? Рѣшеніе вопроса зависитъ отъ предварительнаго вопроса, *есть* ли такіе разряды нуждающихся, призрѣніе которыхъ предпочтительно передъ всѣми другими? По примѣру Франціи можно было бы поставить здѣсь на первый планъ буйныхъ и вообще опасныхъ сумасшедшихъ; но это не относится къ призрѣнію въ тѣсномъ смыслѣ и весьма часто выходитъ изъ предѣловъ платежныхъ силъ небольшихъ общинъ и бѣдныхъ областей, а потому требуетъ особой организаціи. Затѣмъ идутъ дѣти, въ особенности найденыши и круглые сироты. Выдѣлять ли дѣтей въ разрядъ обязательно призрѣваемыхъ, оставивъ всѣ другіе разряды внѣ предѣловъ обязательнаго призрѣнія? На первый всглядъ это можетъ представиться цѣлесообразнымъ; но нужно при этомъ имѣть въ виду, что такое выдѣленіе, какъ показываетъ примѣръ Франціи, ведетъ къ огромному увеличенію числа дѣтей, предоставляемыхъ общественному призрѣнію; во вторыхъ, что и безъ того дѣти вездѣ болѣе всего вызываютъ къ себѣ состраданіе и находятъ призрѣніе даже и тамъ, гдѣ оно не обязательно; въ третьихъ—а это особенно важно—что выдѣленіе дѣтей въ разрядъ обязательныхъ призрѣваемыхъ равняется признанію призрѣнія всѣхъ другихъ нуждающихся необязательнымъ. Что же касается до Россіи, то тутъ нужно кромѣ того имѣть еще въ виду существованіе снабженныхъ богатыми средствами *воспитательныхъ домовъ* и спеціальнаго учрежденія—*Совѣта Дѣтскихъ Пріютовъ* въ вѣдомствѣ Императрицы Маріи.

Еще гораздо сильнѣе представляются возраженія противъ выдѣленія какихъ либо иныхъ нуждающихся, напр. стариковъ, въ разрядъ обязательно-призрѣваемыхъ. Здѣсь необходимо прежде всего установить предѣльный возрастъ для перечисленія въ такой разрядъ; но остановиться на какомъ либо годѣ крайне затруднительно: если взять очень поздній годъ—напр. какъ въ французскомъ законопроектѣ 70 лѣтъ—то большинство нуждающихся

стариковъ не подойдетъ подъ эту норму, при томъ даже 70 лѣтній возрастъ не является безошибочнымъ признакомъ;—70 лѣтній старикъ весьма не рѣдко много бодрѣе и способнѣй къ заработку—напр., въ качествѣ сторожа—чѣмъ 50-лѣтній немощный. главное же возраженіе будетъ въ томъ, что образованіе для стариковъ особаго разряда обязательно призрѣваемыхъ искусственно увеличитъ этотъ разрядъ въ ущербъ всѣмъ другимъ разрядамъ и парализуетъ дѣятельность мѣстныхъ органовъ призрѣнія. Весьма часто помощь вдовѣ, обремененной дѣтьми или больному отцу семейства окажется несравненно настоятельнѣе, чѣмъ обезпеченіе постояннымъ пособіемъ старика, достигшаго предѣльнаго возраста, но имѣющаго возможность прокормиться. Въ виду этого можно придти къ заключенію, что установленіе *закономъ* особыхъ разрядовъ обязательно-призрѣваемыхъ людей, съ исключеніемъ другихъ изъ обязательнаго призрѣнія, не желательно и что цѣлесообразнѣе регулировать вопросъ о призрѣніи однихъ нуждающихся предпочтительно передъ другими—министерскими *инструкціями*, предоставляя однако широкій просторъ мѣстнымъ органамъ призрѣнія, чтобы дать возможность примѣняться къ обстоятельствамъ и индивидуальности призрѣваемыхъ.

Съ другой стороны, провозглашая обязательность призрѣнія и принимая мѣры къ его осуществленію законодательство не должно упускать изъ вида, что корнемъ и душою всякаго обязательнаго призрѣнія остается *добровольная* благотворительность. Объ этомъ свидѣтельствуетъ исторія, это подтверждается и теоріей и практическимъ опытомъ.

Задолго до возникновенія обязательнаго призрѣнія существовало добровольное, и обязательное появилось лишь потому, что добровольное не вполнѣ справлялось съ своей задачей. Въ какомъ же отношеніи должно обязательное призрѣніе стать къ добровольному?

Тамъ гдѣ условія благопріятны, гдѣ и принудительное и добровольное призрѣніе пустили глубокіе корни и обладаютъ большими средствами—какъ въ Англіи—возможно разграниченіе области между ними, паралельная дѣятельность ихъ. Межа между ними въ Англіи проведена такъ, что обязательное призрѣніе ограничивается удовлетвореніемъ самыхъ только насущныхъ потребностей—спасаніемъ отъ голодной смерти, весьма часто въ суровой,

неприглядной формѣ—рабочаго дома. Все остальное, все что лежитъ за предѣлами этой межи составляетъ область добровольнаго призрѣнія. Но такое разграниченіе не вездѣ возможно. Тамъ, гдѣ общественныя силы и средства еще слабы, раздѣленіе труда между обязательнымъ и добровольнымъ призрѣніемъ нецѣлесообразно, тамъ нужно, вмѣсто этого, *сочетаніе* того и другаго. При подобныхъ условіяхъ поощреніе добровольной благотворительности и включеніе ея въ систему обязательнаго призрѣнія существенно необходимо въ трехъ отношеніяхъ: 1) она можетъ дать обильныя денежныя средства, 2) она одна только можетъ дать людей нужныхъ, чтобъ цѣлесообразно поставить и вести сложное дѣло обязательнаго призрѣнія и 3) только она можетъ вложить душу т. е. нравственный принципъ въ организацію призрѣнія.

Что касается перваго пункта, то суммы, достовляемыя добровольными сборами и пожертвованіями, могутъ въ значительной мѣрѣ облегчить общинамъ тяжелое бремя обязательнаго призрѣнія, но и помимо этого поступленіе такихъ средствъ благотворно для призрѣваемыхъ, напоминая имъ, что получаемое ими пособіе есть помощь, оказываемая имъ добровольно, т. е. отъ добраго сердца ихъ согражданъ и сосѣдей. Во вторыхъ, обязательное призрѣніе требуетъ громадной массы дѣятелей для собиранія свѣдѣній о нуждающихся и для постояннаго надзора за призрѣваемыми; оплата такихъ дѣятелей поглощала бы громадныя суммы, а добываніе этихъ суммъ путемъ налога не могло бы не раздражать плательщиковъ, которые видѣли бы въ этомъ расходѣ непроизводительную трату. При томъ самая идея общественной благотворительности требуетъ, чтобы оно было поручаемо людямъ, которые несли бы свой трудъ безкорыстно, въ видѣ личнаго пожертвованія. Безплатное исполненіе обязанностей по призрѣнію конечно можетъ быть обращено закономъ въ повинность мѣстныхъ жителей, какъ напр. въ Пруссіи, но и тамъ эта обязанность возлагается путемъ почетнаго избранія (Ehrenamt) и если гдѣ нибудь обязательное призрѣніе стоитъ высоко, то это только, благодаря тому, что въ исполненіе связанныхъ съ нимъ обязанностей вносится индивидуальный подвигъ. Но такое тѣсное сочетаніе обязательнаго призрѣнія съ добровольнымъ, которое такъ важно по самому существу дѣла, возможно провести въ жизнь лишь тамъ, гдѣ

призрѣніе возложено на мѣстныя общины—и въ этомъ заключается новый доводъ въ пользу организаціи общественнаго призрѣнія посредствомъ предоставленія его общинамъ.

III. Призрѣніе въ Россіи. Общіе выводы.

Таковъ опытъ, извлекаемый изъ исторіи общественнаго призрѣнія въ Западной Европѣ и изъ сложившейся тамъ теоріи, опытъ, подлежащій примѣненію къ русскому законодательству по этому предмету. Примѣненіе этого опыта облегчается тѣмъ, что Россія какъ христіанское, европейское государство проходила черезъ тѣ же эпохи въ развитіи общественнаго призрѣнія и неоднократно пользовалась при этомъ опытомъ западно-европейскихъ государствъ. Какъ въ Европѣ, такъ и въ Россіи попеченіе о нуждающихся въ древнѣйшую эпоху отмѣчено исключительнымъ преобладаніемъ *милостыни* и благочестивые государи въ Россіи всегда считали своей обязанностью подавать примѣръ личною щедростью къ бѣднымъ. Какъ затѣмъ въ Европѣ, такъ и въ Россіи появилось стремленіе призрѣвать убогихъ въ богадѣльняхъ и въ XVI вѣкѣ стоглавый соборъ уже обращается къ правительству съ увѣщаніемъ «въ коемждо градѣ устроити богадѣльни мужскія и женскія». Въ концѣ XVII вѣка правительство проникается, подъ вліяніемъ европейскаго законодательства, яснымъ сознаніемъ задачи, лежащей на государствѣ въ дѣлѣ борьбы съ нищенствомъ и призрѣнія истинно нуждающихся. Въ своемъ указѣ 1682 г. царь Ѳедоръ Алексѣевичъ, указывая на «еуропскія страны» и на построенные въ нихъ *домы* для работъ нищихъ, *дворы*, для обученія нищихъ дѣтей ремеслу, шпитальни для исцѣленія и прокормленія больныхъ и престарѣлыхъ нищихъ, предписываетъ *разобрать* въ Москвѣ увѣчныхъ людей отъ приторныхъ нищихъ и первыхъ помѣстить въ двухъ шпитальняхъ, а «здоровымъ лѣнтямъ» дать работу. Въ царствованіе Петра Великаго наступаетъ въ русскомъ законодательствѣ пора рѣшительнаго преслѣдованія нищенства. Мѣры, принимаемыя противъ «лѣнивыхъ прошаковъ», заключаются въ

наказаніи ихъ батогами, въ отправленіи на мѣсто жительства «подъ росписку властей», т. е. помѣщиковъ и старостъ и въ запрещеніи милостыни подъ опасеніемъ денежнаго штрафа въ 5 и 10 р. Для содержанія водворенныхъ на мѣсто жительства нищихъ старостамъ и сотскимъ предоставлялось собирать на хлѣбъ и одежду для нихъ съ обывателей селъ и деревень. Возвращавшихся къ своему промыслу нищихъ мущинъ предписывалось ссылать на каторжныя работы, а бабъ сажать въ шпингаузъ (прядильный домъ).

Рядомъ съ этимъ въ указахъ, отчасти и въ самой дѣятельности Петра Великаго, можно отмѣтить рядъ мѣръ призрѣнія, напоминающихъ то, что дѣлалось въ этой области въ тогдашней Франціи. Петръ заботится о помѣщеніи своихъ инвалидовъ въ монастыри, а въ 1715 г. приказываетъ строить въ Москвѣ въ церковныхъ оградахъ каменные госпитали, а въ другихъ городахъ деревянные, для принятія «зазорныхъ» т. е. незаконнорожденныхъ дѣтей тѣмъ же способомъ, который былъ принятъ во Франціи, т. е. чтобъ младенцевъ «клали тайно въ окно чрезъ какое закрытіе, дабы приносимыхъ (приносящихъ) лицъ не было видно». Какъ Людовикъ XIV желалъ, чтобы въ каждой провинціи былъ свой Hôtel-Dieu т. е. общее благотворительное учрежденіе, такъ Петръ Великій въ указѣ 1712 г. (2477 Генв. 3) требуетъ повсемѣстнаго въ губерніяхъ устройства гошпиталей, т. е. пріютовъ для всѣхъ разрядовъ призрѣваемыхъ: «По всѣмъ губерніямъ учинить гошпитали для самыхъ увѣчныхъ такихъ, которые ничѣмъ работать не могутъ, ни стеречь также, и зѣло престарѣлымъ; также пріемъ незазрительной и прокормленіе младенцамъ, которые не отъ законныхъ женъ рождены, дабы вящшаго грѣха не дѣлали, сирѣчь убивства, по примѣру Новгородскаго Архіерея.»

Какое серьезное значеніе придавалъ Петръ Великій призрѣнію нуждающихся, видно изъ замѣчательной, задуманной имъ мѣры—всеобщей переписи бѣдныхъ въ день 1 Октября 1724 г. Такая перепись должна была конечно служить для него основаніемъ для систематической организаціи общественнаго призрѣнія, безъ чего и борьба противъ нищенства безплодна. Но Петръ умеръ, не осуществивъ своихъ предначертаній и лишь Екатеринѣ II полвѣка спустя удалось положить основаніе систематической организаціи благотворительныхъ учрежденій въ Россіи. Это основаніе

было положено обнародованными 7 Ноября 1775 г. «учрежденіями для управленія губерніями».

Еще до этого Императрица Екатерина цѣлымъ рядомъ мѣръ доказала свое вниманіе къ дѣлу общественнаго призрѣнія. Одна изъ нихъ была намѣчена въ ея именномъ указѣ Московскому Оберъ-Полицеймейстеру о прекращеніи нищенства въ Москвѣ. Уже языкъ этого указа свидѣтельствуетъ о вліяніи *духа* эпохи, къ которой онъ относится. На ряду съ полицейски административными заботами о благоустройствѣ города выступаетъ уже другой мотивъ, которымъ руководится Государыня—*человѣколюбіе*. Слѣдствіемъ указа было устройство богадѣльни въ 100 мѣстъ для нищихъ больныхъ и неспособныхъ къ труду, а для здоровыхъ—первый *работный* домъ въ Россіи. Вмѣсто тѣлеснаго наказанія принимаются дѣйствительныя мѣры противъ «молодыхъ лѣнивцевъ», живущихъ милостыней—ихъ сажаютъ за работу. Для этого отводятся бывшій карантинный домъ за Сухаревской башней—для мужчинъ, а для женщинъ—упраздненный Андреевскій монастырь. На содержаніе этихъ учрежденій были предназначены особые доходы.

Другимъ болѣе извѣстнымъ памятникомъ Екатерины Великой въ исторіи общественнаго призрѣнія является учрежденный ею въ 1763 г., при содѣйствіи филантропа Бецкаго, московскій воспитательный домъ, отдѣленіе котораго было семь лѣтъ спустя открыто въ Петербургѣ. Другія относящіяся къ этому предмету мѣры Императрицы заключаются въ изданіи «уложенія о пристройствѣ безумныхъ» и распоряженіе объ устройствѣ въ каждой изъ 26 епархій по одной богадѣльнѣ.

Уже это распоряженіе показываетъ, что Императрица носилась съ мыслью о широкой систематизаціи органовъ общественнаго призрѣнія по всему государству. Эта мысль и была осуществлена указомъ 7 Ноября 1775 года, въ силу котораго въ число губернскихъ учрежденій долженъ былъ повсемѣстно входить особый *Приказъ Общественнаго Призрѣнія*. На эти *Приказы* Императрица возлагала, во всей ея совокупности, заботу о физическомъ и нравственномъ благоденствіи мѣстнаго населенія т. е. заботу объ образованіи, леченіи, благотвореніи и борьбѣ съ нравственнымъ зломъ. На этомъ основаніи въ кругъ обязанностей Приказовъ Общественнаго Призрѣнія входило устройство и завѣдываніе: 1) народныхъ

школъ, 2) сиротскихъ домовъ для дѣтей, оставшихся послѣ родителей безъ пропитанія, 3) больницъ для больныхъ, 4) особаго пріюта для неизлечимо больныхъ, кои пропитанія не имѣютъ, 5) домовъ для умалишенныхъ, 6) богадѣленъ для убогихъ, увѣчныхъ и престарѣлыхъ, кои пропитанія не имѣютъ, 7) работныхъ домовъ и 8) смирительныхъ домовъ. Работные дома предназначались для лицъ обоего пола, какъ для праздношатающихся, способныхъ къ труду, такъ и для убогихъ, добровольно туда приходящихъ ради работы.

Въ организаціи Приказовъ Общественнаго Призрѣнія слѣдуетъ отмѣтить три плодотворныхъ и особенно замѣчательныхъ по тому времени принципа: 1) принципъ *децентрализаціи* призрѣнія: въ каждой области было создано самостоятельное учрежденіе, предназначенное удовлетворять мѣстнымъ потребностямъ въ призрѣніи устройствомъ благотворительныхъ учрежденій и заинтересованное въ постепенномъ развитіи этого дѣла; 2) это административное учрежденіе было поставлено въ тѣсную связь съ мѣстнымъ населеніемъ и имѣло такимъ образомъ возможность ближе знать его потребности и привлекать его къ дѣлу призрѣнія. Въ каждый приказъ входили, подъ предсѣдательствомъ губернатора, по два засѣдателя отъ верхняго земскаго суда, избираемые изъ дворянъ, отъ губернскаго магистрата—изъ купцовъ и мѣщанъ и отъ верхней расправы—изъ крестьянъ. Въ случаѣ надобности, въ засѣданіе приказа могли приглашаться уѣздный предводитель дворянства и городской голова; 3) приказы были снабжены очень значительными денежными средствами и полномочіями, которыя давали имъ возможность въ будущемъ широко поставить дѣло мѣстнаго призрѣнія, не прибѣгая ни къ отпускамъ изъ государственнаго казначейства, едва справлявшагося съ своими постоянными и чрезвычайными расходами, ни къ обложенію мѣстнаго населенія, съ крайнимъ трудомъ уплачивавшаго государственныя подати. А именно, приказамъ было отпущено по 15.000 р. единовременно каждому, съ правомъ отдавать эти деньги заимообразно за указанные проценты, подъ залогъ имѣній,—однимъ словомъ имъ было предоставлено выгодное и обезпеченное производство кредитныхъ операцій подъ залогъ недвижимыхъ имуществъ. Такимъ образомъ приказамъ удалось съ теченіемъ времени накопить большіе капиталы, обезпечившіе со-

держаніе благотворительныхъ учрежденій— черезъ 50 лѣтъ послѣ учрежденія приказовъ, эти капиталы уже составляли 25 милліоновъ р.

Приказы общественнаго призрѣнія, постепенно распространяясь по всей Россіи, сдѣлались такимъ образомъ мѣстными и повсемѣстными органами правительственнаго попеченія о нуждахъ народныхъ и проявили плодотворную дѣятельность, въ особенности въ дѣлѣ устройства больницъ и богадѣленъ. Черезъ 40 лѣтъ по учрежденіи приказовъ, число ихъ увеличилось до 57, а число устроенныхъ ими заведеній до 331, съ 43,023 призрѣваемыми; по прошествіи же новаго двадцатипятилѣтія, когда приказы могли двигать дѣло съ помощью накопленныхъ ими капиталовъ, число заведеній дошло уже до 793 съ 156,744 призрѣваемыми.

Если тѣмъ не менѣе приказы не пользовались популярностью и скоро устарѣли, то главную причину этого надо искать въ томъ, что ихъ организація не подвергалась необходимымъ измѣненіямъ и ихъ дѣятельность приняла поэтому шаблонный характеръ. Ихъ организація соотвѣтствовала эпохѣ, когда мѣстное населеніе было мало развито и мало обращало вниманіе на свои собственныя нужды. Представители сословій, засѣдавшіе въ приказахъ съ Крещенія по Страстную недѣлю, привыкли предоставлять веденіе дѣлъ губернаторамъ, а послѣдніе, отвлекаемые другими заботами, предоставляли его канцеляріи. Самыя кредитныя операціи, которыя должны были доставлять приказамъ денежныя средства, развились въ самостоятельное дѣло и поглощали главное вниманіе приказовъ. По всему этому приказы, предназначенные быть связующимъ звѣномъ между правительствомъ и мѣстнымъ населеніемъ для удовлетворенія нуждъ послѣдняго въ образованіи, леченіи и призрѣніи, превратились постепенно въ какое-то омертвѣлое, стоявшее въ сторонѣ учрежденіе, недоступное мѣстному населенію и оставляемое безъ вниманія правительствомъ.

Созданіемъ приказовъ общественнаго призрѣнія Императрица Екатерина осуществила планъ повсемѣстной организаціи благотворительныхъ учрежденій, на которыхъ такъ давно уже настаивали въ своихъ указахъ ея предшественники; но въ то же время Екатерина Великая провозгласила въ своемъ законодательствѣ основной принципъ призрѣнія бѣдныхъ, формулированный какъ

выше указано, еще древними соборами, красной нитью проходящій черезъ исторію призрѣнія въ европейскихъ государствахъ и достигшій въ нашемъ вѣкѣ своего полнаго развитія, а именно: въ томъ самомъ «учрежденіи для управленія губерній Всероссійскія Имперіи» на общины и приходы была возложена обязанность прокармливать своихъ бѣдныхъ, не допуская ихъ до нищенства, а на земскую полицію—обязанность наблюдать за исполненіемъ этого. Ст. 252-я гласитъ: земскій капитанъ (исправникъ) долженствуетъ имѣть особливое попеченіе о прокормленіи нищихъ и убогихъ въ уѣздѣ и старается, чтобы всякій приходъ, помѣщикъ, или селеніе своихъ нищихъ и убогихъ и по тѣлеснымъ недугамъ работать не могущихъ, прокормилъ и оныхъ отнюдь не допускалъ до такой крайности, чтобъ отъ голода и холода принуждены были по міру шататься и стыднымъ и порочнымъ образомъ докучать людямъ подъ окошками, или на улицахъ и дорогахъ прошеніемъ милостыни. Буде же подъ видомъ нищихъ набредутъ изъ другихъ уѣздовъ праздношатающіеся люди, то таковыхъ, изловя, высылать вонъ изъ уѣзда; буде же бѣглые и безпашпортные, то отсылать, куда принадлежатъ, а пока не отошлются (буде работать могутъ) заставить чинить дороги и мосты вмѣсто обывателей, кои имъ дадутъ дневную нужную пищу». (I-е П. С. З. № 14392) Одна изъ слѣдующихъ статей, буквально того же содержанія, распространяетъ на городское населеніе обязанность прокармливать своихъ нищихъ и убогихъ, а на городничаго возлагаетъ обязанность наблюдать за ея исполненіемъ.

Установленное этими статьями положеніе не было забыто дальнѣйшимъ законодательствомъ. Оно вошло въ 1797 г. въ «учрежденіе» Императора Павла объ удѣлахъ и въ томъ же году въ указъ 7 Авг. (18082) «о раздѣленіи казенныхъ имѣній на волости и о порядкѣ внутренняго имъ управленія». Сила этого новаго узаконенія въ томъ, что обязанность призрѣвать бѣдныхъ, возложенная въ учрежденіи о губерніяхъ на *селенія*, переносилась на болѣе крупныя и сильныя въ платежномъ отношеніи единицы—*волости*, объемомъ около 3,000 ревизскихъ душъ, въ лицѣ волостнаго головы устанавливался такъ сказать мѣстный попечитель о бѣдныхъ и нѣсколько обстоятельнѣе указывался самый способъ призрѣнія въ деревняхъ. По пункту 9-му, волостной голова дол-

женъ былъ «имѣть надъ вдовами и сиротами, равномѣрно надъ лѣнивыми и нерадивыми о хозяйствѣ опеку, надъ которыми также надзирать и лично ежемѣсячно во всѣхъ частяхъ ихъ хозяйство осматривать» и т. д.; въ 21-омъ же пунктѣ постановлено: волостной голова во всей волости, а сельскіе выборные во всякомъ селѣ и деревнѣ, всѣ возможныя долженствуютъ употреблять старанія, дабы жители, провождая время въ трудѣ, никогда нищенскимъ образомъ милостыни не просили, которые же по причинѣ старости или за крайнею дряхлостью, работою не могутъ пріобрѣтать себѣ пропитаніе, таковыхъ содержать родственникамъ, а за неимѣніемъ или за бѣдностью оныхъ, попеченіемъ волостнаго правленія построить для жительства ихъ въ селахъ и деревняхъ въ удобномъ мѣстѣ подъ именемъ богадѣльни двѣ избы, одну для женскаго другую для мужскаго пола, гдѣ и снабдѣвать ихъ теплотою, прокормленіемъ и нужною одеждою отъ мірской на то складки».

Этотъ принципъ затѣмъ неоднократно подтверждался, такъ напр. именнымъ указомъ 1801 г. Генв. 12 (10715), въ которомъ Государемъ *указывалось* «на основаніи узаконеній подтвердить повсемѣстно, чтобы нищіе городскіе отъ города, изъ казенныхъ селеній на счетъ сихъ селеній а помѣщичьи отъ помѣщиковъ содержаны были». Такъ какъ и эти подтвержденія не устраняли зла, то законъ 1809 г. Іюля 20 (23748) предписалъ замѣчательную мѣру, которая могла бы до извѣстной степени обезпечить исполненіе закона, если бы сама не встрѣчала препятствій въ тогдашнихъ условіяхъ жизни и администраціи. А именно, при *вторичной поимкѣ* нищихъ, они должны были содержаться на счетъ приказа общественнаго призрѣнія со всысканіемъ «съ виновныхъ въ не смотрѣніи за ними и не призрѣніи ихъ всего того, чего содержаніе ихъ приказу стоить будетъ до самаго возвращенія ихъ въ волости, селенія и общества, къ коимъ они принадлежатъ»; слѣдующій же за тѣмъ пунктъ постановлялъ, чтобъ «сверхъ возврата съ виновныхъ издержекъ», они должны «подвергаемы быть взысканію, какое на ослушниковъ закономъ постановлено».

Такъ этотъ принципъ укоренился въ русскомъ законодательствѣ и, перешедши въ Полное Собраніе Законовъ, въ послѣдней редакціи его выраженъ въ слѣдующемъ законѣ (Т. XIV Св. Зак. изд.

1890 г. Устава о пред. и прес. наказ. ст. 162): «городскія общества и сельскія начальства обязаны смотрѣть, чтобы бѣдные и неимущіе люди ихъ вѣдомствъ по міру не бродили и нищенскимъ образомъ милостыни не просили и наблюдать, чтобы тѣ изъ нихъ, кои окажутся здоровыми и въ состояніи работать были употребляемы по усмотрѣнію въ разныя работы, престарѣлые же и дряхлые отдаваемы на содержаніе родственникамъ, буде же родственниковъ не имѣютъ, то отсылаемы въ богадѣльни, больницы и другія богоугодныя заведенія, содержимыя на иждивеніи тѣхъ сословій и обществъ».

По отношенію же къ крестьянскимъ обществамъ этотъ законъ еще сильнѣе выраженъ въ ст. 580, 581 и 582 Устава объ общественномъ призрѣніи (XIII Т. изд. 1892 г.): призрѣніе *престарѣлыхъ*, *дряхлыхъ* и *увѣчныхъ* членовъ сельскихъ обществъ—при неимѣніи состоятельныхъ родственниковъ—а равно *круглыхъ сиротъ* признается «мірскою повинностью крестьянскихъ обществъ».

И по учрежденіи приказовъ общественнаго призрѣнія Императрица Екатерина не переставала отдѣльными мѣрами обнаруживать свою заботу о призрѣніи бѣдныхъ. Въ особенности заслуживаетъ вниманія одна изъ ея мѣръ, потому что въ ней проявляется зародышъ совершенно новаго принципа въ благотвореніи, къ сожалѣнію не получившаго въ русскомъ законодательствѣ дальнѣйшаго развитія, вѣроятно, вслѣдствіе отсутствія подходящихъ для этого людей въ тогдашнемъ обществѣ. Это принципъ назначенія особаго попечителя (Pfleger) о бѣдныхъ, къ которому они могли свободно обращаться и который имѣлъ возможность оказывать пособіе бѣднымъ, не подлежащимъ помѣщенію въ богадѣльни, т. е. принципъ *открытаго* или *вольнаго* призрѣнія, который только въ концѣ XVIII вѣка сталъ находить себѣ примѣненіе въ нѣкоторыхъ нѣмецкихъ городахъ, опередившихъ свой вѣкъ въ дѣлѣ призрѣнія бѣдныхъ. А именно, когда въ 1781 г. былъ учрежденъ въ Петербургѣ, на подобіе московскому, *работный* домъ на Васильевскомъ островѣ и эту мѣру было опредѣлено, по сенатскому указу, распространить для «устройства во всѣхъ губернскихъ городахъ рабочихъ домовъ», тотъ же указъ вмѣнилъ городскому магистрату въ обязанность опредѣлить «городоваго маклера», къ

которому могли бы прибѣгать нищіе. Этотъ маклеръ или попечитель обязанъ былъ вскрывать разъ въ недѣлю кружки, предоставленные Приказу Общественнаго Призрѣнія для денежнаго сбора и деньги эти раздавать явившимся къ нему нищимъ, «кои не могутъ пріобрѣтать работою свое пропитаніе».

Лишь 50 лѣтъ спустя идея, которою руководилась Императрица, создавая должность *городоваго попечителя* о бѣдныхъ, была вновь проведена въ жизнь и на этотъ разъ также въ связи съ организаціей работныхъ домовъ въ обѣихъ столицахъ. Въ 1838 г. были учреждены въ Москвѣ и Петербургѣ особые Комитеты по разбору и призрѣнію просящихъ милостыни. Комитеты эти должны были кромѣ того завѣдывать существовавшими въ ихъ городахъ работными домами для помѣщенія въ нихъ нищихъ, задерживаемыхъ полиціей, а также для призрѣнія лицъ, добровольно туда приходящихъ. Новое и благотворное начало, положенное правительствомъ въ основаніе организаціи Комитетовъ, заключалось въ привлеченіи для борьбы противъ нищенства и нищеты самого общества въ видѣ лицъ, готовыхъ добровольно жертвовать на это дѣло трудъ и деньги. Комитетъ, помимо президента, назначаемаго по Высочайшему соизволенію, долженъ былъ состоять изъ вице-президента и десяти лицъ, «снискавшихъ въ обществѣ особенное уваженіе своею благотворительностью и стремленіемъ къ общей пользѣ». Кромѣ того для вспомоществованія въ дѣйствіяхъ Комитетамъ, имъ предоставлялось имѣть при себѣ сотрудниковъ и агентовъ, посредствомъ которыхъ они могли «входить въ тщательное разсмотрѣніе отдѣльныхъ случаевъ необходимой помощи въ нуждѣ и предотвращенія нищеты».

Однимъ словомъ, указомъ 1838 г., въ Москвѣ и Петербургѣ, собственно говоря, создавались учрежденія, которымъ была дана возможность войти въ тѣсную связь съ мѣстнымъ населеніемъ и при его содѣйствіи организовать въ столицахъ призрѣніе бѣдныхъ *на дому*. Поставленные лицомъ къ лицу съ блуждающими по улицамъ города нищими, Комитеты имѣли полную возможность близко изучить ихъ, отдѣлить нищихъ по промыслу отъ истинно нуждающихся и оказаніемъ помощи послѣднимъ предотвращать нищенство. Получивъ право выбирать себѣ сотрудниковъ, Комитеты могли весь городъ покрыть сѣтью бдительныхъ и дѣятельныхъ попечителей о бѣдныхъ, индивидуализировать помощь и водворить въ Россіи ту систему призрѣнія, которая около того времени начала блистательно развиваться въ германскихъ городахъ. Если результатъ не соотвѣтствовалъ предначертаніямъ правительства, и Комитеты ограничились однообразною дѣятельностью задержанія, отпуска на свободу и новаго задержанія за нищенство, до 18—20 разъ, случайно приводимыхъ къ нимъ лицъ, то причины этого заключались въ слѣдующемъ: Комитеты были слишкомъ бюрократически организованы, чтобы имѣть въ себѣ тотъ духъ живой воли, *иниціативы*, горячей преданности дѣлу и примѣненія помощи къ лицамъ и обстоятельствамъ, безъ которыхъ не мыслимы открытое призрѣніе и предотвращеніе нищенства. Затѣмъ, въ отличіе отъ Приказовъ Общественнаго Призрѣнія, Комитеты не были снабжены денежными средствами, соотвѣтствовавшими возложенной на нихъ задачѣ. Наконецъ, они были поставлены внѣ всякой связи съ городскимъ управленіемъ, которое, впрочемъ, въ то время также было бюрократически организовано и имѣло весьма мало связи съ мѣстнымъ населеніемъ. Къ этому нужно добавить, что Комитеты были забыты законодательствомъ, когда вокругъ нихъ послѣдовали большія перемѣны въ общественномъ строѣ. Большинство бродившихъ по городамъ нищихъ принадлежало къ помѣщичьимъ крестьянамъ и Комитеты должны были по своему регламенту отсылать ихъ на дворы ихъ помѣщиковъ въ городѣ. Съ отмѣною крѣпостнаго права это сдѣлалось невозможнымъ и столичное нищенство, кромѣ того, сильно возросло отъ, отпущенныхъ на волю, дворовыхъ людей. Затѣмъ ни организація земства, ни городовое положеніе 1872 г. не отразились на положеніи Комитетовъ и съ того времени они существовали съ своимъ устарѣвшимъ положеніемъ одиноко, какъ общественный анахронизмъ. Лишь скудость ихъ денежныхъ средствъ побудила Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ концѣ 80-хъ годовъ обратить на нихъ вниманіе и предложить столичнымъ думамъ или увеличить средства Комитетовъ или взять въ свое завѣдываніе ихъ дѣло, т.е. борьбу съ нищенствомъ и призрѣніе лицъ, нуждающихся въ помощи. Когда же Московская городская дума изъявила свою готовность принять на себя дѣло Москов-

ского Комитета, если ей въ то же время будетъ разрѣшено завести необходимые для этого органы въ видѣ городскихъ участковыхъ попечительствъ, Министерство дало на это свое согласіе и, по утвержденіи выработаннаго для этихъ попечительствъ временнаго положенія, упразднило Московскій Комитетъ. Комитетъ при этомъ собственно говоря, *дифференцировался*, т. е. развился въ два учрежденія: городское присутствіе для разбора нищихъ и завѣдыванія работнымъ домомъ и городское попечительство для призрѣнія нуждающихся. Городское попечительство съ своими 27 отдѣленіями или участковыми попечительствами, изъ которыхъ каждое имѣетъ до 10 членовъ совѣта и около 40 сотрудниковъ, представляетъ собою осуществленіе и болѣе полное развитіе мысли, положенной въ основаніе Комитета съ его благотворителями и сотрудниками «для тщательнаго разсмотрѣнія отдѣльныхъ случаевъ необходимой помощи въ нуждѣ и предотвращенія нищеты». Въ лицѣ участковыхъ попечителей, ихъ товарищей и сотрудниковъ городъ дѣйствительно покрылся цѣлою сѣтью лицъ, избранныхъ «за ихъ стремленіе къ благотворительности и къ общей пользѣ». Вмѣсто одного Комитета ихъ стало 27 и число ихъ будетъ увеличиваться; вмѣсто 11.000 р., отпускавшихся городомъ на содержаніе работнаго дома, попечительства въ первый же годъ своей дѣятельности привлекли и истратали на призрѣніе бѣдныхъ изъ городскихъ средствъ и добровольныхъ взносовъ болѣе 300.000 р.

Добровольное принятіе на себя городомъ Москвою призрѣнія нуждающихся не есть случайный, а *симптоматическій* фактъ, т. е. фактъ, вытекающій изъ положенія дѣла и знаменующій собою его неизбѣжное развитіе. Приказы Общественнаго Призрѣнія возникли вмѣстѣ съ «учрежденіемъ о губерніяхъ», они пали съ преобразованіемъ этого «учрежденія». Въ 1866 г. было издано правительствомъ земское положеніе, въ 1872 г. за нимъ послѣдовало Городовое Положеніе. Въ обоихъ Положеніяхъ правительство возлагало на земство и городскія управленія въ числѣ другихъ обязанностей и благотворительное дѣло. Въ то же время преобразованіе кредитнаго дѣла отняло у приказовъ главный источникъ ихъ доходовъ. Поэтому по мѣрѣ введенія земскаго положенія, правительство упраздняло приказы и передавало устроенныя ими благотворительныя учрежденія, а отчасти и капиталы,

на которые они содержались, земствамъ и городамъ. Содержаніе этихъ большею частью запущенныхъ учрежденій — главнымъ образомъ больницъ—потребовало отъ земства и городовъ большихъ расходовъ. Того же требовало народное образованіе, для котораго приказами было сдѣлано очень мало. Заботы объ этихъ двухъ мѣстныхъ интересахъ—леченіи и ученіи — поглощали главнымъ образомъ вниманіе и средства земствъ и городовъ и собственно благотворительная часть шла позади. Правда и въ этомъ отношеніи земства и города приносили не малыя жертвы, какъ это видно изъ составленнаго для Коммисіи Е. Д. Максимовымъ «Очерки земской дѣятельности по общественному призрѣнію». Но забота земства и городовъ обыкновенно не шла далѣе содержанія устроенныхъ раньше богадѣленъ и за соотвѣтствующее потребностямъ *открытое* призрѣніе никто не принимался. Все это въ значительной степени обусловливалось скудостью средствъ, которыми располагаютъ земства и города и которыя имъ не дозволяли отдѣлять денегъ на дѣло, казавшееся, по старому обычаю, дѣломъ частной благотворительности и *милостыни*. Другая причина заключалась въ томъ, что ни земское ни городовое положенія не предусматривали *особыхъ* органовъ при земствахъ и городахъ для завѣдыванія дѣломъ призрѣнія и не предоставляли земскимъ и городскимъ управамъ привлекать въ свой составъ мѣстныхъ жителей для совмѣстной дѣятельности на общую пользу.

Не малымъ тормазомъ въ дѣлѣ развитія земскаго и городскаго призрѣнія было кромѣ того и то обстоятельство, что при изданіи земскаго и городоваго положеній не было установлено никакой связи между заботою о призрѣніи, возлагавшейся на земскія и городскія учрежденія, и обязанностью призрѣвать своихъ нуждающихся членовъ, возложенною прежними законами на сословныя общества. Этотъ недосмотръ законодательства поддерживалъ убѣжденіе, что помощь нуждающимся есть дѣло сословныхъ учрежденій, благотворительныхъ вѣдомствъ и частныхъ лицъ и такимъ образомъ ослаблялъ идею безсословнаго общественнаго призрѣнія.

Историческій обзоръ главныхъ европейскихъ законодательствъ по призрѣнію приводитъ къ слѣдующимъ выводамъ:

1) Во всѣхъ этихъ государствахъ *благотвореніе* стало *общественнымъ призрѣніемъ* т. е. обязанностью, возложенной законодательствомъ на мѣстныя учрежденія.

2) Вездѣ общественное призрѣніе ведется лицами, избранными мѣстнымъ населеніемъ или къ нему принадлежащими, и на мѣстные средства: въ Германіи общинами или группами общинъ, въ Англіи территоріальными участками (группами приходовъ), во Франціи—коммисіями подъ предсѣдательствомъ мэра съ помощію приглашенныхъ изъ общества добровольныхъ дѣятелей.

3) Вездѣ органомъ призрѣнія является Попечитель или Попечительство (Armenpfleger, board of *Guardians*, bureau de bienfaisance), т. е. лицо или комитетъ лицъ, входящіе въ непосредственныя сношенія съ нуждающимися для опредѣленія, по свойству и степени нужды, способовъ и размѣра помощи.

4) Вездѣ преобладающую форму помощи составляетъ такъ называемое *открытое* призрѣніе, т. е. пособіе на дому деньгами или вещами, развившееся на ряду съ *закрытымъ* призрѣніемъ въ благотворительныхъ учрежденіяхъ.

5) Вездѣ законодательство снабдило органы призрѣнія достаточными денежными средствами: въ Англіи и Германіи правомъ неограниченнаго, мѣстнаго самообложенія,—въ Германіи и Франціи кромѣ того пособіемъ отъ болѣе крупныхъ территоріальныхъ единицъ—во Франціи нѣкоторыми мѣстными сборами; въ Англіи и Франціи кромѣ того отпускомъ изъ государственнаго казначейства на нѣкоторыя статьи расхода.

Примѣненіе правильной организаціи общественнаго призрѣнія, на вышеизложенныхъ основаніяхъ, къ условіямъ русской жизни не сопряжено съ особенными затрудненіями, такъ какъ Россія прошла въ этомъ отношеніи черезъ тѣ же фазисы какъ и прочія европейскія государства и подготовлена своимъ законодательствомъ къ введенію полнаго и стройно организованнаго общественнаго призрѣнія. Земское и городовое положенія уже возложили призрѣніе на мѣстныя учрежденія, снабженныя въ извѣстномъ размѣрѣ самообложеніемъ и состоящія изъ лицъ, избираемыхъ мѣстнымъ

населеніемъ. Въ виду этого предполагаемый пересмотръ русскаго законодательства о призрѣніи заключаетъ въ себѣ три задачи:

I. Установить тѣ органы, тѣ обязанности и тѣ средства, благодаря которымъ, возложенная на земства и города обязанность по призрѣнію могла бы въ дѣйствительности осуществиться и имѣть своимъ результатомъ полную систему общественнаго призрѣнія.

II. Установить въ дѣлѣ призрѣнія взаимную связь между городами, земствомъ и прочими учрежденіями обязанными оказывать помощь нуждающимся и обезпечить единство и общее руководство дѣломъ призрѣнія въ государствѣ.

III. Приноровить предполагаемую для земскихъ губерній и городовъ, руководящихся положеніемъ 1892 г., организацію призрѣнія къ тѣмъ губерніямъ, областямъ и городамъ, къ которымъ не примѣнены земское положеніе 1891-го г. и городовое положеніе 1892-го года.

Послѣдняя задача можетъ быть разрѣшена и не въ законодательномъ порядкѣ, а путемъ Министерскихъ распоряженій, для осуществленія же первыхъ двухъ задачъ необходимо изданіе особаго *Положенія* объ общественномъ призрѣніи на слѣдующихъ главныхъ основаніяхъ:

1) При земскихъ и городскихъ управахъ должны быть учреждены особые органы для завѣдыванія мѣстнымъ призрѣніемъ, заинтересованные въ возможно широкомъ развитіи своей дѣятельности и отвѣтственные за правильное веденіе дѣла.

2) Учрежденіе такихъ органовъ должно быть обязательно для земствъ и городовъ, такъ какъ въ противномъ случаѣ въ большинствѣ губерній и городовъ все останется по старому, а лишь при повсемѣстной организаціи общественнаго призрѣнія можетъ быть достигнуто успѣшное веденіе дѣла.

3) Такими органами призрѣнія, которые бы соотвѣтствовали условіямъ, обозначеннымъ въ первыхъ двухъ положеніяхъ, могутъ быть лишь попечительства съ избираемыми думами и земствами попечителями и состоящими при нихъ членами совѣта и сотрудниками изъ мѣстнаго населенія.

4) Органы общественнаго призрѣнія для успѣшнаго веденія дѣла должны быть снабжены достаточными средствами, а такъ

какъ земства и города весьма ограничены относительно права самообложенія, а большинство изъ нихъ было бы и не въ состояніи увеличить мѣстные налоги въ интересахъ призрѣнія, то правительству надлежитъ при учрежденіи новыхъ органовъ призрѣнія предоставить имъ соотвѣтствующіе ихъ назначенію источники дохода.

5) Органы общественнаго призрѣнія должны быть снабжены достаточными юридическими полномочіями, чтобы устранять злоупотребленія со стороны людей, которые стали бы обманомъ или безъ достаточнаго основанія прибѣгать къ общественной помощи или отказывать въ помощи лицамъ, попеченіе о которыхъ возложено на нихъ закономъ.

6) Въ положеніи объ органахъ общественнаго призрѣнія должно быть ясно установлено, какому мѣстному органу призрѣнія подлежатъ люди, впавшіе въ нужду на чужбинѣ, какія обязанности относительно такихъ людей несетъ мѣстный органъ призрѣнія, и какимъ способомъ и въ какихъ размѣрахъ онъ можетъ требовать возмездія за свои расходы съ подлежащаго органа призрѣнія.

Лишь при такомъ условіи возможно осуществить обязательное призрѣніе въ большихъ городахъ и состоятельныхъ уѣздахъ, которые иначе будутъ страдать отъ такого искусственнаго наплыва чужаго населенія, что ихъ собственное призрѣніе сдѣлается призрачнымъ.

7) Въ виду вышеуказаннаго пробѣла въ законодательствѣ, не установившаго при изданіи земскаго и городоваго положеній, въ какомъ отношеніи должна стоять сохранившаяся въ законѣ обязанность сословныхъ обществъ поддерживать своихъ нуждающихся къ земскому и городскому призрѣнію—однимъ изъ важнѣйшихъ вопросовъ при выработкѣ *Положенія* объ общественномъ призрѣніи является точное опредѣленіе взаимныхъ обязанностей сословныхъ и земскихъ органовъ. Такъ какъ предполагаемое земское и городское призрѣніе *безсословно*, то самымъ простымъ выходомъ изъ указаннаго затрудненія могло бы казаться прекращеніе всякаго сословнаго призрѣнія. Но, во первыхъ, сословія облагаютъ своихъ членовъ иногда довольно высокими сборами въ пользу сословныхъ нуждъ и такимъ образомъ даютъ основаніе этимъ членамъ въ крайней нуждѣ прибѣгать къ помощи своего

сословія. Затѣмъ, такъ какъ во многихъ городахъ городскія сословія (купеческое, мѣщанское и ремесленное) обладаютъ благотворительными учрежденіями и нерѣдко значительными капиталами (иногда неблагоразумно расходуемыми), то необходимо передать эти учрежденія и капиталы въ завѣдываніе городскихъ органовъ призрѣнія или же привлечь сословныя учрежденія къ обязательному призрѣнію своихъ членовъ въ размѣрѣ принадлежащихъ этимъ сословіямъ имуществъ. Еще болѣе важное значеніе и практическій смыслъ имѣетъ этотъ принципъ по отношенію къ тѣмъ крестьянскимъ обществамъ, которыя владѣютъ общимъ недвижимымъ имуществомъ. Было бы конечно несправедливо возлагать всю тяжесть крестьянскаго призрѣнія на крестьянскія общества, устраняя ихъ отъ пользованія безсословнымъ, земскимъ призрѣніемъ, производящимся на средства всѣхъ плательщиковъ земскихъ повинностей, но съ другой стороны было точно также несправедливо призрѣвать на земскія, безсословныя средства, собираемыя налогомъ со всѣхъ обывателей, сиротъ и стариковъ, имѣющихъ право на земельный надѣлъ или пользованіе угодьями въ своихъ обществахъ, а слѣдовательно не лишенныхъ всякихъ средствъ. На этомъ основаніи казалось бы цѣлесообразнымъ сохранить возложенную на крестьянскія общества обязанность призрѣвать своихъ нуждающихся членовъ, но лишь *соразмѣрно* со средствами, которыя могутъ быть извлечены изъ принадлежащихъ обществу земель и угодій, составляющихъ равное достояніе всѣхъ его членовъ.

8) Органы общественнаго призрѣнія конечно подлежатъ наравнѣ съ другими земскими и городскими учрежденіями административному контролю министерства внутреннихъ дѣлъ, которое кромѣ того будетъ разрѣшать пререканія между органами призрѣнія различныхъ губерній и путемъ *инструкцій* истолковывать и развивать Положеніе объ общественномъ призрѣніи. Но эта административная дѣятельность не въ состояніи содѣйствовать ни успѣшному привлеченію мѣстныхъ силъ и добровольныхъ пожертвованій, ни нравственному подъему дѣятелей или же матеріальному увеличенію средствъ мѣстныхъ попечительствъ. Такой результатъ могъ бы быть по условіямъ русской жизни успѣшнѣе достигнутъ учрежденіемъ особаго Центральнаго Попечительства (или Общаго

Совѣта благотворительныхъ вѣдомствъ и учрежденій), которое по своему положенію было бы въ состояніи вліять на общественное мнѣніе, пробуждать интересъ общества къ дѣлу призрѣнія и быть руководителемъ общественныхъ и частныхъ благотворительныхъ учрежденій, хотя и не въ порядкѣ іерархическаго подчиненія ихъ. А по аналогіи съ другими благотворительными вѣдомствами и согласно съ русской традиціей было бы цѣлесообразно и желательно, чтобы это центральное попечительство состояло подъ высокимъ покровительствомъ.