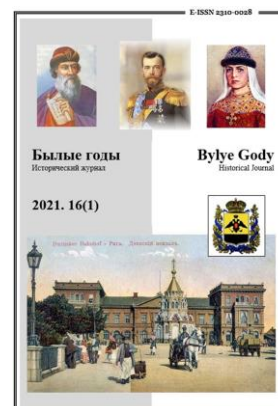


Copyright © 2021 by Cherkas Global University
 Copyright © 2021 by Academic Publishing House Researcher s.r.o.



Published in the USA
 Co-published in the Slovak Republic
 Bylye Gody
 Has been issued since 2006.

E-ISSN: 2310-0028
 2021. 16(1): 392-403.
 DOI: 10.13187/bg.2021.1.392
 Journal homepage: <http://ejournal52.com>



Development of the Social Assistance System in the Russian Empire during the World War I

Pavel A. Merkulov ^{a, *}, Svetlana V. Bukalova ^a, Oksana V. Leonova ^b

^a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, branch of the Central Russian Institute of administration, Russian Federation

^b Bank College of the Central Russian Institute of administration – Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration branch, Russian Federation

Abstract

The article presents a comprehensive description of the main trends in the development of the social assistance system in the Russian Empire during the World War I (1914–1917) as a part of the fundamental problem of the evolution the role of the state in the management of social sphere. It is argues that the concept of "social policy" is applicable to the researched period, and charitable activities are considered as an element of a pluralistic model of social policy. The authors note that during the World War I, state social guarantees were established, detailed and legislated for certain categories of the population, which can be combined with the concept of "war victims". It were families of conscripts, soldiers ' orphans, refugees, and war invalids. The article describes the mechanism of social guarantees realization by the public organizations activity. It was peasant self-government, local self-government and their national units, major Russian charities semi-formal character, i.e. under the auspices of the members of the Imperial family, and numerous local charities. The authors concludes that the "supporting structure" of this system was the Supreme Council for the care of families of conscripts, which performed organizational and administrative functions and financed specialized committees and commissions subordinate to it, as well as charitable organizations and institutions. The all-Russian Zemstvo Union and the all-Russian Union of Cities, which were interested in expanding the participation of local governments in the implementation of state social policy, tried to create an alternative to it. According to the authors, the multi-subject nature of the social assistance system, typical of the Russian Empire, can mobilize society's resources for assistance to war victims more flexibly and effectively.

Keywords: Russian Empire, World War I, social policy, charity, families of conscripts, refugees, orphans, war invalids.

1. Введение

Социальная политика составляет важнейшую сферу деятельности любого современного демократического государства: цели социальной политики во многом определяют механизмы государственного управления, воздействуют на приоритеты экономической политики. Между тем не выработано общепринятого универсального определения социальной политики; границы этого понятия остаются размытыми. В России, которая является социальным государством согласно своей Конституции, не существует законодательно закрепленного определения социальной политики. Спорным является и вопрос о генезисе государственной социальной политики в нашей стране. Ряд исследователей отводит существованию этого явления немногим более столетия, отсчитывая этот срок от создания Временным правительством в мае 1917 года Министерства государственного призрения. Другие возводят это явление к «Учреждению о губерниях» Екатерины II, создавшей в регионах Приказы общественного призрения. Третьи указывают, что социальная инфраструктура в России начинает активно

* Corresponding author

E-mail addresses: nio-ranepa57@mail.ru (P.A. Merkulov), stl1612@yandex.ru (S.V. Bukalova), oks980@rambler.ru (O.V. Leonova)

развиваться в конце XIX века в рамках системы земского самоуправления. При этом необходимо отметить, что уже в XVI веке государственная власть принимала отдельные меры организационного воздействия на социальную сферу; при императоре Петре I делались шаги в сторону создания светских заведений общественного призрения (богаделен, госпиталей, работных домов).

Качество социальности присуще любому государству; имеет место исторически обусловленное распределение ответственности за благополучие каждого члена общества между самим индивидом, общиной и государством. Их баланс определяет возможные модели социальной политики: корпоративную, либеральную, общественную и патерналистскую. Следует подчеркнуть, что идеологические основания социальной политики государства берут начало в социокультурных и религиозных традициях данного социума.

Раскрытие сущности социальной политики на том или ином историческом этапе возможно через комплексный анализ трех аспектов проявления роли государства в социальной сфере: особых социальных групп, выделяемых в качестве объекта социальной политики; нормативно-правовой базы этой политики и органов, реализующих соответствующий комплекс мер, с присущей им правовой природой (Меркулов и др., 2018: 1061-1062).

Уже в раннее время государство регулировало отдельные элементы социальной сферы, не рассматривая ее как исключительную область частных или религиозных интересов. В этой связи необходимо остановиться на соотношении понятий «социальная политика» и «благотворительность». Благотворительность – явление, принадлежащее сфере как межличностных, так и общественных отношений. Следовательно, как феномен социальной сферы, благотворительность также является объектом государственного регулирования, встраиваясь, таким образом, в систему государственной социальной политики. Государство может ограничивать благотворительную активность в целом (советская модель) или отдельные ее формы (ограничения создания благотворительных обществ, действовавшие в Российской империи до 1906 года); также государство может стимулировать благотворительную деятельность в приоритетных сферах, как это имело место в годы Первой мировой войны.

2. Материалы и методы

Источниковую базу исследования составили периодические издания и отчеты учреждений, участвовавших в годы Первой мировой войны в оказании социальной помощи пострадавшим категориям населения: Верховного совета, Романовского и Татьянинского комитетов, Земского союза и Союза городов, материалы журнала «Трудовая помощь» и «Городское дело», дополненные архивными данными фондов Елизаветинского комитета (ЦИАМ), Земского союза и Союза городов (РГВИА).

Методологическую рамку исследования составляют системный подход и структурно-функциональный метод, позволяющие установить совокупность элементов системы социальной помощи жертвам войны, отношения и связи между ними. Сравнительный подход ориентирован на выявление общего и особенного в устройстве и деятельности системы социальной помощи в период Первой мировой войны, предшествующие и последующие периоды.

3. Обсуждение

Начиная с 1990-х годов, значительно активизируется изучение различных аспектов развития социальной сферы Российской империи, которое характеризуется тематическим разнообразием и введением в научный оборот новых источников. Появились многочисленные исследования благотворительных практик Российской империи, в том числе и в годы Первой мировой войны. Среди них выделяются обобщающие работы Н.Л. Матвеевой (Матвеева, 2004), Г.Н. Ульяновой (Ульянова, 2005), А.Р. Соколова и И.В. Зимина (Соколов, Зимин, 2015).

Отдельную группу исследований составляют работы, посвященные различным социальным группам жертв войны. Тему беженства развивают И.Б. Белова (Белова, 2014), Л.В. Жванко (Жванко, 2012). Положение семей мобилизованных, сирот военного времени и инвалидов войны освещены в статьях П.П. Щербинина, А.И. Чубарова, С.В. Букаловой (Пушкарева, Щербинин, 2005; Щербинин, Букалова, 2019; Чубаров, Букалова, 2020; Чубаров, Щербинин, 2020).

Однако обобщающих работ, которые рассматривали бы эволюцию социальной сферы Российской империи пореформенного периода в контексте задач государственного управления, все еще немного. К ним можно отнести книгу И.П. Павловой (Павлова, 2003), работу Т.Ю. Сидориной (Сидорина, 2005), новейшую монографию белорусской исследовательницы Н.С. Моторовой (Моторова, 2019).

Авторы признают сложность четкого разграничения понятий «благотворительность» и «социальная политика», что приводит к неоправданному расширению сферы благотворительности и игнорированию роли государства в развитии социальной сферы, вплоть до того, что Г.Н. Ульянова предлагает считать Земский союз и Союз городов благотворительными институтами, а организацию лечения раненых – благотворительной деятельностью (Ульянова, 2014).

Представляется продуктивным рассмотрение развития системы помощи жертвам Первой мировой войны как сочетания нормативно-организационной деятельности государства и квазигосударственных «именных» благотворительных комитетов и ее реализации структурами гражданского общества. Такой подход позволит отразить преемственность в становлении российской социальной политики предреволюционного и постреволюционного периодов.

4. Результаты

Расширение воздействия государства на социальную сферу связано с модернизационной трансформацией экономических и социальных отношений. Создание в пореформенный период системы органов местного самоуправления породило тенденцию формирования социальной политики на уровне местного самоуправления как базовом. Устав об общественном призрении относил социальную сферу к ведению органов земского и городского самоуправления. За полвека, прошедших с момента появления в России независимого местного самоуправления, ему удалось достичь впечатляющих успехов в развитии образования и здравоохранения.

Особенностью российской дореволюционной системы общественного призрения была ее «бедноцентричность» – ориентация на преодоление крайней нищеты и пауперизации населения. Другой значимой характеристикой российской сферы социальной помощи стало присутствие в ней всероссийских благотворительных организаций, состоящих под покровительством членов императорской фамилии, таких как Императорское человеколюбивое общество, Ведомство учреждений Императрицы Марии и Российское общество Красного Креста. Эти ведомства составляли группу учреждений, управляемых на особых основаниях: не подчиняясь никакому министерству, но имея организацию полуправительственного характера. Каждое из таких учреждений имело свой центральный орган, состоящий из лиц, назначаемых верховной властью, и канцелярию, служащие которой были приравнены к государственным служащим.

В начале XX века сложившаяся практика благотворительности подвергалась критике за свою неравномерность, произвольность, неспособность обеспечить нуждающихся надежными гарантиями. Как отмечалось, общественное призрение «не знало ни количества нуждающихся, ни характера нужды» (План..., 1916). Благотворительность рассматривалась как паллиативная мера, не способная решить какую-либо из актуальных социальных проблем.

В годы Первой мировой войны социальная ситуация в России существенно изменилась: возникли многочисленные социальные группы, лишившиеся по вине государства средств к существованию и привычного места в социальной иерархии. Наиболее многочисленной из них, конечно, были семьи мобилизованных, но и другие социальные категории – вдовы и сироты павших воинов, беженцы, инвалиды войны – также насчитывали по несколько миллионов человек каждая. Как с их стороны, так и со стороны общества в целом, вполне однозначно был выражен запрос на предоставление систематизированной государственной поддержки этим людям. Рассмотрим комплекс мер социального обеспечения и социальной поддержки таких категорий в качестве институтов государственной социальной политики, выделяя соотношение государственных, общественных и частных элементов.

Опыт русско-японской войны показал, что общественная система местного самоуправления и частная благотворительность не способны предоставить надежных социальных гарантий семьям солдат массовых армий, комплектуемых на основе всеобщей воинской обязанности. Исходя из этого, был принят поистине революционный для социальной сферы Российской империи закон от 25 июня 1912 года «О призрении нижних воинских чинов и их семейств», гарантирующий со стороны государства удовлетворение минимальных потребностей солдатских семей и вводящий пенсии для военных инвалидов, солдатских вдов и круглых сирот.

Однако пособие, получаемое солдатками, не предполагало удовлетворения всех их нужд. Если на селе оставшиеся без главы семьи женщины нуждались преимущественно в трудовой помощи, то в городе важной, но неучтенной статьей расходов была оплата жилища. Неизбежно возникли расходы на лечение, обучение детей, другие неотложные потребности. Для предоставления расширенных мер социальной поддержки уже 11 августа 1914 года был учрежден Верховный совет по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов. Верховный совет, который возглавила императрица Александра Федоровна, продолжил традиции благотворительной деятельности членов императорской фамилии, принявшей в XIX веке институционализированные формы. Верховный совет не имел своих местных отделений и осуществлял координацию работы общественных организаций, занятых непосредственной помощью семьям призванных, раненых и погибших. Он участвовал в финансировании их деятельности, распределяя между специализированными филантропическими организациями и отдельными учреждениями как казенные средства, так и поступившие в адрес Верховного совета пожертвования. Кроме того, Верховный совет при активном и непосредственном участии императрицы разрабатывал общие правила деятельности таких учреждений, таким образом, исполняя не только филантропические, но и организационно-распорядительные функции.

К 1 января 1916 года Верховный совет собрал 774,5 тыс. руб. пожертвований (еще 170 тыс. были переданы жертвователями в ценных бумагах); из казны в его адрес был ассигнован 1 млн руб. и более 16 млн руб. составил доход от лотереи, организованной Верховным советом. Эти средства Совет распределил главным образом между «именными» комитетами: Елизаветинским (3,5 млн), Ольгинским (2,2 млн), Татьянинским (3 млн руб.), складами императрицы-матери Марии Федоровны (1,5 млн) и Александры Федоровны (3 млн) ([Отчет о деятельности Верховного совета, 1916](#)).

Под эгиду Верховного совета перешли Алексеевский главный комитет, поддерживавший детей убитых солдат, и Романовский комитет для призрения сирот сельского состояния, начавший свою деятельность в июне 1914 года и находившийся под покровительством самого императора. Были созданы Комитет по оказанию благотворительной помощи семьям лиц, призванных на войну, великой княгини Елизаветы Федоровны; Петроградский особый комитет великой княжны Ольги Николаевны по оказанию благотворительной помощи семьям лиц, призванных на войну; Комитет великой княжны Татьяны Николаевны для оказания временной помощи пострадавшим от военных действий.

Елизаветинский комитет развил наиболее широкую и разнообразную активность: первоначально предметом его деятельности предполагалось сделать сбор и распределение благотворительной помощи среди тех категорий, которые по каким-либо причинам не могли претендовать на получение казенного пайка. Затем Комитет включился в оказание семьям мобилизованных дополнительных видов помощи: предоставления работы солдатским женам, организации присмотра за солдатскими детьми, трудовой помощи хозяйствам мобилизованных. Елизаветинский комитет создал разветвленную сеть местных организаций, представленную губернскими отделениями, уездными комиссиями, волостными попечительствами и, наконец, учреждениями социальной помощи (приютами, столовыми, яслями, мастерскими и т.п.). Согласно руководству, составленному для местных отделений, в уездных комиссиях председательство предоставляли местному предводителю дворянства. В состав отделений Елизаветинского комитета входили чиновники, деятели местного самоуправления, представители духовенства. Комитет охватывал своей деятельностью всю Россию, кроме Кавказа, а также за исключением Петрограда с губернией и Финляндии, где это делал Ольгинский комитет ([ЦИАМ. Ф. 113. Оп. 1. Д. 76. Л. 270б., 99](#)).

Татьянинский комитет сосредоточил свои усилия на оказании помощи беженцам через свои губернские отделения. В январе 1915 года в составе Верховного совета была образована Особая комиссия по призрению воинских чинов и других лиц, пострадавших в войне, а также их семей, которую возглавила великая княгиня Ксения Александровна. Особая комиссия занялась организацией помощи «военно-увечным». При этом осуществление на местах поставленных перед нею задач возлагалось опять-таки на местные отделения Елизаветинского комитета ([Отчет образованной..., 1916](#)). Киевский областной отдел по снабжению искусственными конечностями Елизаветинского комитета состоял под покровительством великих княгинь Анастасии Николаевны и Милицы Николаевны, известных как «сестры-черногорки». В январе 1915 г. в компетенцию Верховного совета были включены «мероприятия по снабжению одеждой и оказанию денежной помощи нижним чинам, выписываемым из госпиталей». Великая княгиня Мария Павловна-старшая, которую за амбиции и пышность двора называли «третьей императрицей», возглавила вновь созданный «Комитет по снабжению одеждой нижних чинов». В январе 1916 г. для попечения о нуждающихся семьях георгиевских кавалеров был учрежден Георгиевский комитет великого князя Михаила Александровича.

Все эти организации получали через Верховный совет значительные средства, а также сами осуществляли сбор благотворительных пожертвований. Показательно, что руководящие органы состоявших под высочайшим покровительством благотворительных организаций в составе Верховного совета в большинстве случаев комплектовались по должностному принципу, их местные отделения нередко открывались по распоряжению губернаторов. Кроме того, необходимо отметить, что августейшие председательницы благотворительных комитетов (за исключением великих княжон Ольги и Татьяны) состояли в натянутых личных отношениях с главой Верховного совета – царствующей императрицей Александрой Федоровной.

Еще более напряженные отношения складывались между структурами Верховного совета и всероссийскими объединениями органов местного самоуправления – Земским союзом и Союзом городов. Нелишним будет упомянуть, что полное название Земского союза звучало как «Всероссийский Земский Союз помощи больным и раненым воинам». Возникший в первые дни войны, когда «патриотическое единение власти и общества» смогло преодолеть многолетние препятствия на пути создания объединений органов местного самоуправления, ВЗС (как и ВСГ) должен был играть роль инструмента мобилизации местных ресурсов для оказания помощи раненым в тылу. Как санитарная организация, Земский союз и Союз городов были подчинены Российскому обществу Красного Креста, которое возглавляла вдовствующая императрица Мария Федоровна, проживавшая в годы войны в Киеве. Однако эта связь была чисто формальной и ни в чем не выражалась. Очень скоро деятельность Союзов вышла за очерченные для них рамки, распространившись как на фронтовые районы, так и на другие сферы. Как убедительно показал С.В. Куликов, принявшая значительный размах деятельность Союзов финансировалась государством

(Куликов, 2008). Взносы, сделанные земствами и городами, имели своим источником уплаченные жителями налоги. Лечение раненых, составлявшее *raison d'être* существования ВЗС и ВСГ, имело своей целью возвращение солдат в строй, и должно быть отнесено к мобилизационной, а не социальной деятельности. Таким образом, основная деятельность Земского и Городского союзов не была благотворительной. Однако они выполняли и функции, которые можно отнести к сфере социальной помощи.

Число тех, кого война сделала калекой, определяется в широких пределах от 350 тысяч до 1 млн человек (Щербинин, Букалова, 2019). Потерявшим на войне здоровье и трудоспособность полагалась пенсия от казны по пяти разрядам, размер которой для нижних чинов составлял от 30 до 216 рублей в год. Выплата пенсий военным инвалидам производилась через уездные или городские по воинской повинности присутствия, там же велся учет получающих пенсии.

Земским союзом и Союзом городов был разработан план создания общеимперской сети специализированных учреждений для инвалидов войны – приютов и реабилитационных центров. При этом Особая комиссия Верховного совета была признана центральным органом, утверждавшим и финансировавшим общероссийский план помощи увечным, а также осуществлявшим контроль за его исполнением. Казенные ассигнования направлялись через Ксениинскую комиссию напрямую органам МСУ и отдельным учреждениям. Предполагалось, что органы местного самоуправления создадут сеть всесловных участковых, уездных и губернских попечительств, которые и будут оказывать необходимую помощь военным инвалидам по окончании войны.

При Главных комитетах Земского и Городского союзов были учреждены Отделы помощи увечным воинам, координирующие взаимодействие Союзов, организацию и деятельность финансировавшихся ими местных учреждений помощи военно-увечным. Позже появилась Соединенная комиссия по организации помощи увечным воинам при Земском и Городском союзах, которая, однако, не сыграла заметной роли.

Смета расходов на помощь военно-увечным в 1917 году превышала 15 млн рублей (РГВИА. Ф. 12564. Оп. 1. Д. 1177. Л. 9). Необходимо было точно установить общее число инвалидов войны, численность различных категорий и их территориальное распределение. Перепись инвалидов войны давала ценную информацию, непосредственно связанную с последующим долговременным финансированием адресованных им мероприятий, а потому проведение переписи стало предметом спора между Верховным советом и Союзом. Расходы на проведение переписи приближались к полумиллиону рублей, и Ксениинская комиссия не спешила выделять эти деньги Союзам, что означало бы и право этих общественных организаций на владение и распоряжение наиболее полными сведениями о военных инвалидах в России. По мнению Особой комиссии, проведение учета инвалидов могло быть осуществлено непосредственно уездными и городскими органами МСУ с передачей результатов в Комиссию (РГВИА. Ф. 12593. Оп. 1. Д. 2122. Л. 25; РГВИА. Ф. 12564. Д. 1177. Л. 362).

На повестке дня стояло принятие закона, регламентирующего предоставление инвалидам всех видов помощи, и создание системы попечительств, которые будут непосредственно осуществлять помощь военно-увечным. Земские деятели настаивали, что помощь инвалидам войны должна быть организована «не на началах благотворительности, а как учреждение государственное – с определенным кругом прав и обязанностей и ответственностью за их исполнение» (РГВИА. Ф. 12564. Оп. 1. Д. 987. Л. 390б.).

В годы войны были достигнуты определенные успехи в создании системы помощи военно-увечным. Был открыт ряд учреждений, практически не существовавших до того в России: физиотерапевтические институты, протезные мастерские, санатории, специализированные приюты, многочисленные учебные курсы. Эти учреждения имели самое разное подчинение и источники финансирования: частную благотворительность, средства местных самоуправлений, ВЗС и ВСГ, Елизаветинского комитета. Еще шире были планы по развитию этой деятельности после окончания войны.

Весной–летом 1915 года ряды нуждавшихся в помощи пополнились массой беженцев, вынужденных экстренно покинуть места своего проживания в оставляемых русской армией западных губерниях. Число этих людей определяется исследователями цифрой 2,5–5 млн чел. Регламентацией статуса вынужденных мигрантов и системы помощи им было занято Особое совещание по устройству беженцев (Особож) – чрезвычайный межведомственный государственный орган. 30 августа 1915 года появился «Закон об обеспечении нужд беженцев». На местах были созваны совещания по устройству беженцев под руководством губернаторов, в работе которых могли участвовать чиновники, деятели самоуправления, представители общественности и национальных беженских организаций. В марте 1916 года Руководящие положения закрепили за губернаторами общее руководство беженским делом, а организацию всех необходимых форм помощи – за органами местного самоуправления. Возникли губернские комитеты попечения о беженцах при губернских земских управах и уездные беженские комитеты. Уездные комитеты занимались расселением беженцев, подысканием работы для них и их медико-санитарное обслуживанием. Казенные продовольственные и квартирные пайки распределялись между беженцами уездными земскими управами, получавшими средства от губернского совещания.

Согласно закону, общественные организации не могли призывать беженцев без предварительного согласия губернатора. Национальным и благотворительным организациям отводилась вспомогательная роль по оказанию дополнительной помощи: они могли выдавать беженцам вещи, организовывать проведение религиозных церемоний и обучение детей на родном языке. Национальные беженские организации – польские, еврейские, латышские и др. – могли получать казенные средства и регулярно выплачивать пайки своим соплеменникам. Татьянинский комитет прилагал усилия к снабжению беженцев одеждой и обувью, старался оплачивать обучение детей-беженцев, вел большую работу по воссоединению беженских семей. Земский и Городской союзы сыграли большую роль в период исхода беженцев. В сентябре 1915 года ими был создан Объединенный отдел ВЗС и ВСГ по устройству беженцев (Щепкин, 1916). Объединенный отдел содержал детские приюты, врачебные пункты, вел юридическую консультацию беженцев, однако его деятельность ограничивалась преимущественно Московской губернией (Краткий очерк деятельности..., 1916). Собственные учреждения помощи беженцам имел Союз Городов и национальные организации, но большая их часть состояла в ведении органов местного самоуправления.

Проведение регистрации беженцев вызвало конкуренцию между Статистическим подотделом Объединенного отдела ВЗС и ВСГ и Особым отделом Татьянинского комитета по регистрации беженцев (Отчет о деятельности Особого отдела, 1916). В результате в разных губерниях перепись беженцев была проведена по-разному, а их общее количество не установлено до сих пор.

В систему «беженского дела» входили центральные и местные правительственные органы – Особеж, Отдел по устройству беженцев при МВД, главноуполномоченные по устройству беженцев на фронтах и в тыловых районах империи, губернаторы и губернская администрация. Роль исполнительных органов в этой системе принадлежала местному самоуправлению. Наряду с ними действовали отделения Татьянинского комитета, учреждения Земского и Городского союзов, национальных и местных благотворительных организаций. С 1916 года государственная политика в отношении беженцев была переориентирована на резкое сокращение казенных пайков и форсированное привлечение беженцев к работе. В этих условиях значение благотворительной поддержки беженцев возрастало.

Наиболее многочисленной социальной категорией, подвергшейся негативному воздействию войны, были семьи мобилизованных, в одночасье лишившиеся работников-кормильцев. За время Первой мировой войны в России под знамена было призвано около 15,5–16 млн человек (Россия в мировой, 1925: 4). На 1 марта 1917 года паек получали 26,7 млн человек – жены, дети, родители, бабки и деды, братья и сестры, состоявшие на иждивении мобилизованного (Россия в мировой, 1925: 50). Выплаты осуществлялись волостным правлением ежеквартально, на три месяца вперед; была предусмотрена ежегодная индексация размера пособий. Размер пайка рассчитывался губернским присутствием, оно же было высшей апелляционной инстанцией для споров о назначении пособия. Обязанность назначать казенные пособия возлагалась на волостные попечительства о семьях призванных. Право на государственное призрение не было обусловлено материальным положением адресата, а основывалось на зависимости родственников от труда мобилизованного. Закон обеспечивал солдатские семьи лишь одним видом призрения – продовольственным пособием, выдаваемым в денежном эквиваленте стоимости определенного рациона (включавшего лишь муку, крупу, постное масло и соль), т.е. государство в буквальном смысле заменяло взятого в армию кормильца.

При казенном финансировании попечение о солдатских семьях было изъято из рук местного самоуправления и закреплено за низовыми всесословными структурами. Существенно, что образование волостных попечительств о семьях призванных проектировалось с расчетом на «преобразование волостного управления на началах всесословия», о чем упоминалось в представлении министра внутренних (Доклад комиссии..., 1914: 3).

Как правило, в состав попечительств на сходе избирались представители сельской администрации (староста, писарь) и сельской интеллигенции (земские врачи и учителя, священники, кооператоры). Деятельность волостного попечительства протекала под контролем земского начальника. Большинство волостных попечительств ограничивалось функциями технического аппарата распределения казенных средств, но при благоприятных условиях они расширяли свою деятельность, эволюционируя в сторону благотворительных организаций.

Наряду с волостными попечительствами, земства также участвовали в удовлетворении нужд солдатских семей, выплачивая «добавку» к казенному пайку, размер которого все больше отставал от роста цен, или наделяя пособием тех, кто оказался обойден законом и лишен средств к существованию – в основном это были невенчаные жены и незаконнорожденные солдатские дети. Широкое распространение приобрела агрономическая помощь земств крестьянским хозяйствам, оставшимся без рабочих рук. Им предоставлялись семенные ссуды, был организован прокат сельхозтехники. В этом роде помощи принимали участие и правительственные агрономы. Их поддержкой, земской помощью, а также пособиями Елизаветинского комитета пользовались ученические трудовые дружины – уникальная форма волонтерской активности, возникшая в

Российской империи в годы Первой мировой войны. Во время летних каникул учащиеся гимназий и реальных училищ, студенты и семинаристы бесплатно работали на полях мобилизованных.

Широкое распространение получило устройство на селе детских яслей, дающих матерям возможность работать в своем хозяйстве или по найму. Они организовывались земствами, отделениями крупных благотворительных организаций, таких как Елизаветинский комитет, Попечительство о трудовой помощи, Всероссийское попечительство по охране материнства и младенчества, местными благотворительными кружками.

Параллельно с волостными сложилась сеть церковных приходских попечительств. По предписанию Св. синода в каждом приходе создавались попечительские советы, которые должны были изыскивать меры помощи солдатским семьям (Рункевич, 1916). К 1 марта 1915 года действовало 26 784 приходских попечительных совета о семьях запасных и ратников. Ими было собрано 1 764 844 руб. пожертвований, еще 124 114 руб. было передано из церковных сумм; помощь от приходских советов получили 1 211 194 семейств. Также приходские попечительства раздавали нуждавшимся еду и топливо, оказывали трудовую помощь, открывали ясли и временные детские приюты (Помощь семьям запасных, 1915а: 475).

В городах возможности для помощи солдатским семьям были шире, как шире были и их потребности в помощи. Ряд городских самоуправлений с первых дней войны дополнительно к казенному пайку выдавал пособия на наем жилья, отопление, покупку одежды. Зачастую заботу о семьях призванных принимали на себя участковые попечительства о бедных при городской управе. Чаще, чем на селе, в городах проводились благотворительные сборы в пользу семей мобилизованных. Практиковалось устройство мастерских, дающих солдатским женам работу по изготовлению госпитального белья и воинского обмундирования.

Участие в жизни солдатских семей принимали также различные благотворительные организации, которые собирали для нуждающихся продукты, одежду и обувь, предоставляли дешевые и бесплатные квартиры, организовывали детские сады, оказывали юридическую помощь.

Особой категорией нуждавшихся в общественной помощи жертв войны были дети-сироты. Дети как адресат социальной помощи были в центре внимания власти со времени первых Воспитательных домов, открытых Екатериной II в Москве и Санкт-Петербурге. К началу XX века сложилась целая сеть приютов Ведомства учреждений Императрицы Марии (Матвеева и др., 2019: 221). Первая мировая война приоткрыла новую страницу в истории этих заведений. В крестьянской России большинство военных сирот проживало в деревне. Их отец мог погибнуть на фронте, а мать – умереть; полусиротами считались те потерявшие отца-солдата дети, о которых не могла позаботиться мать; наконец, отец мог вернуться с войны калекой, обрекая свою семью на нищету.

По мнению председателя Романовского комитета И.А. Куломзина, поддержанному Николаем II, для России как преимущественно земледельческой страны наилучшим подходом было бы создание сети земледельческих колоний для сельских сирот, которые обеспечат их подготовку к самостоятельной трудовой жизни. На заседании Романовского комитета в апреле 1915 года было решено отпустить четверть миллиона рублей на создание 41 приюта, с ходатайствами об открытии которых обратились 14 уездных земств, 8 местных отделений Романовского комитета, 3 монастыря и 16 благотворительных организаций. Это перечисление прекрасно иллюстрирует многообразие организационных форм акторов реализации социальной политики в Российской империи, придававшее ей плюралистический характер.

Императорским указом от 7 июня 1915 года было утверждено Положение о земледельческих приютах для детей увечных и павших воинов, которое положило начало созданию в сельской местности нового типа социальных учреждений – земледельческих приютов для сирот и детей воинов. К сентябрю 1916 года было открыто и получали пособие от Романовского комитета 25 сельских приютов, к открытию по согласованию с Комитетом было намечено 227 приютов на 7663 сироты. В существующих 369 приютах призревалося 5 368 детей, еще 1558 сирот за годовую плату от Комитета были помещены под патронаж благонадежных семей (Отчет о деятельности Романовского, 1917).

Детские приюты открывались не только под эгидой Романовского комитета, но и в частном порядке. Так, в Корочанском уезде Курской губернии на средства князя П.А. Волконского был устроен приют для 25 детей-сирот и полусирот воинов из сельского населения уезда, в возрасте от 1 года до 12 лет. Князем было пожертвовано 1500 руб. и предоставлен дом из 8 комнат, Корочанское уездное земство ассигновало 1200 руб. ежегодно на содержание приюта (Помощь семьям запасных, 1916b: 336).

Десять приютов для увечных воинов и тридцать приютов для сирот были открыты Обществом повсеместной помощи пострадавшим на войне солдатам и их семьям (Помощь семьям запасных, 1916c: 107). В учреждениях Елизаветинского комитета призревалося 45 тысяч детей различного возраста – как сирот, так и тех, о ком не могли позаботиться родители (Помощь семьям запасных, 1916d: 250).

Земский и Городской союзы выступили с намерением привнести упорядоченность в дело призрения военных сирот (во Франции их именовали «детьми Отечества»). 17–20 марта 1916 года по инициативе Объединенного отдела по устройству беженцев ВЗС и ВСГ в Москве прошло совещание по

вопросу призрения детей в связи с войной, собравшее 300 участников. Оно постановило, что дети – сироты воинов и жертв войны – подлежат государственному попечению, осуществить которое могут ВЗС и ВСГ. Юридическому отделу ВСГ совместно с Отделом по устройству беженцев совещание поручило разработать и внести в Государственную Думу законопроект на эту тему (*Совещание..., 1916: 331*).

В 1916 году Романовский комитет с помощью Центрального статистического комитета МВД начал проведение всероссийской переписи сирот, которая выполнялась волостными правлениями при помощи земских начальников, народных учителей и духовенства. Завершение разработки результатов переписи ожидалось к середине 1917 года. Отмечалось, что истинные масштабы сельского сиротства, полусиротства и потребности во внешней опеке трудно установить без проведения переписи, так как получаемые сиротой казенный паек или пособие Алексеевского комитета обеспечивают ребенку место в большой крестьянской семье. Предполагалось, что с окончанием войны проблема сиротства, обострявшаяся с каждым военным месяцем, проявится в полную силу.

5. Заключение

Можно говорить о том, что к началу XX века в социальной сфере Российской империи сложились и действовали три независимые системы поддержки нуждавшихся: государственное призрение, социальные инициативы органов местного самоуправления и благотворительность. Чрезвычайные условия Первой мировой войны привели к взаимопроникновению и координации между ними.

Государство постепенно расширяло свои функции по решению социальных проблем, в первую очередь принимая на себя решение специфических вопросов, порожденных войной, которые наиболее остро воспринимались обществом и были слишком масштабными для существовавших структур. Государственная политика в данном направлении шла по пути расширения социальных гарантий со стороны государства для отдельных категорий населения, их детализации и законодательного закрепления. В годы войны сложился определенный алгоритм выстраивания государственной социальной политики в отношении семей мобилизованных, вдов и сирот убитых солдат, беженцев, военных инвалидов. Все они наделялись пайком/пенсией от казны; их статус был упорядочен и регламентирован специальными правовыми актами. При этом размер казенного пособия был минимальным; даже без учета инфляции он нередко не мог удовлетворить базовые физиологические потребности. Дополнительную поддержку отдельным категориям пострадавших от войны оказывали крупные формальные благотворительные организации, состоящие под покровительством членов императорской фамилии, подчиненные чрезвычайно межведомственному государственному органу – Верховному совету по призрению семей призванных. Они образовали сеть местных отделений губернского и уездного, а в ряде случаев также волостного и участкового уровня, и приступили к созданию специализированных социальных учреждений – детских приютов и яслей, инвалидных домов, протезных мастерских и т.п.

Можно утверждать, что правовые и организационные основы помощи жертвам войны подготовили почву для централизации социальной политики государства. Структура, источник финансирования и кадровый состав благотворительных комитетов в составе Верховного совета по призрению семей призванных позволяют увидеть в нем непосредственного предшественника государственного органа исполнительной власти в сфере социальной политики. Особенностью сложившейся в годы Первой мировой войны системы социальной поддержки нуждавшихся категорий было отсутствие специализированного бюрократического аппарата, функции которого возлагались на чиновников коронной администрации и местного самоуправления в качестве дополнительных обязанностей. Также широко практиковалось привлечение частной инициативы к решению социальных проблем государственного уровня, что являлось отличительной чертой развития социальной сферы Российской империи. Расширение государственного воздействия на социальную сферу не уменьшало, а напротив, увеличивало разнообразие негосударственных форм социальной поддержки. При этом мелкие благотворительные организации оставались вне зоны государственного внимания; в условиях дефицита ресурсов их роль становилась второстепенной. Благотворительные организации, возникавшие в связи с войной, действовали локально и имели, как правило, узкий профиль. По мере нарастания хозяйственных трудностей, продолжавшегося оттока работоспособных мужчин в армию, сокращалась и частная поддержка благотворительных учреждений и мероприятий. Между тем число нуждавшихся в помощи, напротив, росло.

Нахождение государственной властью успешной траектории противостояния порожденным войной социальным вызовам продуктивно рассматривать через призму концепта состоятельности государства. Состоятельность при этом будет пониматься как потенциал концентрации и мобилизации ресурсного потенциала, степень лояльности населения государству, способность власти к реализации базовых функций (*Куманичкин, 2018: 118-119*). Перечисленные качества имели критическую важность для участвовавшей в мировой войне Российской империи. Опыт развития системы российской социальной помощи в годы Первой мировой войны указывает на значительный институциональный потенциал государственного управления данного периода.

Поиск баланса между правительственными и частными усилиями в социальной сфере вел к развитию модели плюралистической социальной политики, несущий каркас которой составляли государственно-общественные организации, к каковым относились состоящие под высочайшим покровительством комитеты.

Литература

- Белова, 2014** – Белова И.Б. Вынужденные мигранты: беженцы и военнопленные Первой мировой войны в России. 1914–1925 гг. М.: АИРО-XXI, 2014. 431 с.
- Доклад комиссии..., 1914** – Доклад комиссии, избранной Московским обществом сельского хозяйства в заседании 5 сентября 1914 года для разработки вопроса о задачах земства в деле призрения семейств нижних чинов, призванных на войну, в связи с Высочайшим указом 20 августа с.г. М.: типография О.Л. Сомовой, 1914. 50 с.
- Жванко, 2012** – Жванко Л.Н. Беженцы Первой мировой войны: украинская реальность (1914–1918 гг.): Монография. Харьков: Апостроф, 2012. 568 с.
- Краткий очерк деятельности..., 1916** – Краткий очерк деятельности Всероссийского Земского Союза. Январь 1916 года. М.: Типография Товарищества Рябушинских, 1916. 52 с.
- Куликов, 2008** – Куликов С.В. Финансовые аспекты деятельности российских благотворительных организаций военного времени (июль 1914 – февраль 1917 г.) // Благотворительность в истории России: Новые документы и исследования. СПб.: Нестор-История, 2008. С. 369–396.
- Куманичкин, 2018** – Куманичкин П.С. Состоятельность современного государства: новые подходы к оценке // *Среднерусский вестник общественных наук*. 2018. Т. 13. № 2. С. 115–127.
- Матвеева и др., 2019** – Матвеева Е.С., Меркулов А.В., Молоткова Е.Д. Роль благотворительных ведомств и общественных организаций дома Романовых в процессе поддержания быта детей во второй половине XIX – начале XX в. // *Власть*. 2019. № 2. Т. 27. С. 217–224.
- Матвеева, 2004** – Матвеева Н.Л. Благотворительная деятельность именных комитетов членов императорской семьи в годы Первой мировой войны. М.: Московский государственный областной университет, 2004. 189 с.
- Моторова, 2019** – Моторова Н.С. Социальная политика Российской империи на территории Беларуси (1861–1914): Монография. Минск: Национальная библиотека Беларуси, 2019. 350 с.
- Отчет о деятельности Верховного Совета, 1916** – Отчет о деятельности Верховного Совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов, и подведомых ему учреждений. Пг.: Государственная типография, 1916. 204 с.
- Отчет о деятельности Особого отдела, 1916** – Отчет о деятельности Особого отдела Комитета Великой Княжны Татьяны Николаевны по регистрации беженцев в 1915 г. Пг.: Б.и., 1916. 69 с.
- Отчет о деятельности Романовского комитета, 1917** – Отчет о деятельности Романовского комитета за 1916 год. Б.м., Б.и., 1917. 28 с.
- Отчет образованной..., 1916** – Отчет образованной в составе Верховного совета Особой комиссии по призрению воинских чинов и других лиц, пострадавших в продолжение настоящей войны, а также их семей за 1915 год. Пг.: Государственная типография, 1916. 196 с.
- Павлова, 2003** – Павлова И.П. Социальное попечение в России в годы Первой мировой войны. Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет, 2003. 150 с.
- План..., 1916** – План регистрации увечных воинов, выработанный Отделом помощи увечным воинам Главного Комитета Всероссийского Земского Союза. М.: Типография Товарищества Рябушинских, 1916. 28 с.
- Помощь семьям запасных, 1915a** – Помощь семьям запасных и ратников // *Трудовая помощь*. 1915. № 5. С. 475–483.
- Помощь семьям запасных, 1916b** – Помощь семьям запасных и ратников b // *Трудовая помощь*. 1916. № 4. С. 335–342.
- Помощь семьям запасных, 1916c** – Помощь семьям запасных и ратников c // *Трудовая помощь*. 1916. № 7. С. 103–114.
- Помощь семьям запасных, 1916d** – Помощь семьям запасных и ратников d // *Трудовая помощь*. 1916. № 8. С. 250–255.
- Пушкарева, Щербинин, 2005** – Пушкарева Н.Л., Щербинин П.П. Организация призрения семей нижних чинов в годы Первой мировой войны // *Журнал исследований социальной политики*. 2005. Т. 3. № 2. С. 147–162.
- РГВИА** – Российский государственный военно-исторический архив.
- Россия в мировой войне, 1925** – Россия в мировой войне 1914–1918 года (в цифрах). М.: Типография МКХ им. Лаврова, 1925. 103 с.
- Рункевич, 1916** – Рункевич С.Г. Великая Отечественная война и церковная жизнь. Кн. 1. Распоряжения и действия Святейшего Синода в 1914–1915 гг. Пг.: Б.и., 1916. 356 с.
- Сидорина, 2005** – Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2005. 442 с.

- Совещание по вопросу призрения детей, 1916 – Совещание по вопросу призрения детей в связи с войной // *Городское дело*. 1916. № 8. С. 311-334.
- Соколов, Зимин, 2015 – Соколов А.Р., Зимин И.В. Благотворительность семьи Романовых. XIX – начало XX века. М.: Центрполиграф, 2015. 603 с.
- Ульянова, 2005 – Ульянова Г.Н. Благотворительность в Российской империи, конец XVIII – начало XX века. М.: Наука, 2005. 402 с.
- Ульянова, 2014 – Ульянова Г.Н. Благотворительная помощь общества жертвам войны в 1914–1918 гг. / *Россия в годы Первой мировой войны, 1914–1918: Материалы Международной научной конференции*. М.: Институт российской истории РАН, 2014. С. 230-237.
- ЦИАМ – Центральный исторический архив Москвы.
- Чубаров, Букалова, 2020 – Чубаров А.И., Букалова С.В. Обучение военно-увечных нижних чинов посильным ремеслам в России во второй четверти XIX – начале XX в. // *Вестник государственного и муниципального управления*. 2020. № 2. С. 43-54.
- Чубаров, Щербинин, 2020 – Чубаров А.И., Щербинин П.П. Социальное призрение детей во время Первой мировой войны // *Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки»*. 2020. Т. 25. № 188. С. 195-202.
- Щепкин, 1916 – Щепкин М.М. Беженцы и организация помощи им в связи с работами Особого совещания: доклад Главным комитетам уполномоченного, председателя отдела М.М. Щепкина, март 1916 г.. М.: Типография Товарищества Рябушинских, 1916. 98 с.
- Щербинин, Букалова, 2019 – Щербинин П.П., Букалова С.В. Военные инвалиды в повседневной жизни провинциального социума в годы Первой мировой войны // *Вестник государственного и муниципального управления*. 2019. № 2. С. 86-99.
- Merkulov et al., 2018 – Merkulov P.A. Eliseev A.L. Aronov D.V. State youth policy in pre-revolutionary Russia: From social stratification of society to full social regulation // *Bylye Gody*. 2018. Vol. 49. Is. 3. Pp. 1061-1073.

References

- Belova, 2014 – Belova, I.B. (2014). Vynuzhdenyye migranty: bezhency i voennoplennyye Pervoy mirovoj vojny v Rossii. 1914–1925 gg. [Forced migrants: refugees and prisoners of war of the First World War in Russia. 1914–1925]. Moscow: AIRO-XXI. 431 p. [in Russian]
- Chubarov, Bukalova, 2020 – Chubarov, A.I., Bukalova, S.V. (2020). Obuchenie voenno-uvechnykh nizhnih chinov posil'nym remeslam v Rossii vo vtoroj chetverti XIX – nachale XX v. [Training of military-disabled lower ranks in feasible crafts in Russia in the second quarter of the XIX-early XX century]. *Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*. 2: 43-54. [in Russian]
- Chubarov, Shcherbinin, 2020 – Chubarov, A.I., Shcherbinin, P.P. (2020). Social'noe prizrenie detej vo vremya Pervoy mirovoj vojny [Social vision of children during the First World War]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki*. T. 25. 188: 195-202. [in Russian]
- ЦИАМ – Central'nyj istoricheskij arhiv Moskvy [Central historical archive of Moscow].
- Doklad komissii..., 2014 – Doklad komissii, izbrannoj Moskovskim obshchestvom sel'skogo hozyajstva v zasedanii 5 sentyabrya 1914 goda dlya razrabotki voprosa o zadachah zemstva v dele prizreniya semeystv nizhnih chinov, prizvannyh na vojnu, v svyazi s Vysochajshim ukazom 20 avgusta s.g. [Report of the Commission elected by the Moscow society of agriculture at its session on September 5, 1914, to develop the question of the tasks of the Zemstvo in providing for the families of lower ranks called up for war, in connection with the Supreme decree of August 20, 1914] (1914). Moscow: Tipografiya O. L. Somovoj. 50 p. [in Russian]
- Kratkij ocherk deyatel'nosti..., 2016 – Kratkij ocherk deyatel'nosti Vserossijskogo Zemskogo Soyuz. Yanvar' 1916 goda [A brief outline of the activities of the all-Russian Zemstvo Union. January 1916] (1916). Moscow: Tipografiya Tovarishchestva Ryabushinskih. 52 p. [in Russian]
- Kulikov, 2008 – Kulikov, S.V. (2008). Finansovye aspekty deyatel'nosti rossijskih blagotvoritel'nykh organizacij voennogo vremeni (iyul' 1914 – fevral' 1917 g.) [Financial aspects of the activities of Russian wartime charitable organizations (July 1914-February 1917)]. *Blagotvoritel'nost' v istorii Rossii: Novye dokumenty i issledovaniya*. St Petersburg: Nestor-Istoria. pp. 369-396. [in Russian]
- Kumanichkin, 2018 – Kumanichkin, P.S. (2018). Sostoyatel'nost' sovremennogo gosudarstva: novye podhody k ocenke [Viability of the modern state: new approaches to assessment]. *Srednerusskij vestnik obshchestvennykh nauk*. T. 13. 2: 115-127. [in Russian]
- Matveeva i dr., 2019 – Matveeva, E.S., Merkulov, A.V., Molotkova, E.D. (2019). Rol' blagotvoritel'nykh vedomstv i obshchestvennykh organizacij doma Romanovykh v processe podderzhaniya byta detej vo vtoroj polovine XIX – nachale XX v [Role of charitable departments and public organizations of the Romanov house in the process of maintaining the life of children in the second half of the XIX – early XX centuries]. *Vlast'*. 27(2): 217-224. [in Russian]
- Matveeva, 2004 – Matveeva, N.L. (2004). Blagotvoritel'naya deyatel'nost' imennykh komitetov chlenov imperatorskoj sem'i v gody Pervoj mirovoj vojny [Charitable activities of named committees of members of

- the Imperial family during the First World War]. Moscow: Moskovskij gosudarstvennyj oblastnoj universitet. 189 p. [in Russian]
- [Merkulov et al., 2018](#) – *Merkulov, P.A. Eliseev, A.L. Aronov, D.V.* (2018). State youth policy in pre-revolutionary Russia: From social stratification of society to full social regulation. *Bylye Gody*. 49(3): 1061-1073.
- [Motorova, 2019](#) – *Motorova, N.S.* (2019). Social'naya politika Rossijskoj imperii na territorii Belarusi (1861–1914) [Social policy of the Russian Empire on the territory of Belarus (1861-1914)]. Minsk: Nacional'naya biblioteka Belarusi. 350 p. [in Russian]
- [Otchet o deyatel'nosti Verhovnogo Soveta, 1916](#) – Otchet o deyatel'nosti Verhovnogo Soveta po prizreniyu semej lic, prizvannyh na vojnu, a takzhe semej ranenyyh i pavshih voynov, i podvedomyh emu uchrezhdenij [Report on the activities of the Supreme Council for the care of families of persons called up for war, as well as families of wounded and fallen soldiers, and institutions subordinate to it] (1916). Petrograd: Gosudarstvennaya tipografiya. 204 p. [in Russian]
- [Otchet o deyatel'nosti Osobogo otdela, 1916](#) – Otchet o deyatel'nosti Osobogo otdela Komiteta Velikoj Knyazhny Tat'yany Nikolaevny po registracii bezhencev v 1915 g. [Report on the activities of the Special Department of the Committee of Grand Duchess Tatiana Nikolaevna on registration of refugees in 1915] (1916). Petrograd. 69 p. [in Russian]
- [Otchet o deyatel'nosti Romanovskogo komiteta, 1917](#) – Otchet o deyatel'nosti Romanovskogo komiteta za 1916 god. [Report on the activities of the Romanov Committee for 1916] (1917). without place, 28 p. [in Russian]
- [Otchet obrazovanoj v sostave Verhovnogo soveta, 1916](#) – Otchet obrazovanoj v sostave Verhovnogo soveta Osoboj komissii po prizreniyu voinskih chinov i drugih lic, postradavshih v prodolzhenie nastoyashchej vojny, a takzhe ih semej za 1915 god [Report of the Special Commission formed as part of the Supreme Council for the care of military ranks and other persons who suffered during the present war, as well as their families for 1915] (1916). Petrograd: Gosudarstvennaya tipografiya. 196 p. [in Russian]
- [Pavlova, 2003](#) – *Pavlova, I.P.* (2003). Social'noe popechenie v Rossii v gody Pervoj mirovoj vojny [Social care in Russia during the First World War]. Krasnoyarsk: Krasnoyarskij gosudarstvennyj agrarnyj universitet. 150 p. [in Russian]
- [Plan registracii uvechnyyh voynov, 1916](#) – Plan registracii uvechnyyh voynov, vyrabotannyj Otdelom pomoshchi uvechnym voynam Glavnogo Komiteta Vserossijskogo Zemskogo Soyuza [Plan for the registration of maimed soldiers, developed by The Department of assistance to maimed soldiers of the Main Committee of the all-Russian Zemstvo Union] (1916). Moscow: Tipografiya Tovarishchestva Ryabushinskih. 28 p. [in Russian]
- [Pomoshch' sem'yam zapasnyh, 1915a](#) – Pomoshch' sem'yam zapasnyh i ratnikov [Assistance to families of spares and warriors]. (1915). *Trudovaya pomoshch'*. 5: 475-483. [in Russian]
- [Pomoshch' sem'yam zapasnyh, 1916b](#) – Pomoshch' sem'yam zapasnyh i ratnikov [Assistance to families of spares and warriors]. (1916b). *Trudovaya pomoshch'*. 4: 335-342. [in Russian]
- [Pomoshch' sem'yam zapasnyh, 1916c](#) – Pomoshch' sem'yam zapasnyh i ratnikov [Assistance to families of spares and warriors]. (1916c). *Trudovaya pomoshch'*. 7: 103-114. [in Russian]
- [Pomoshch' sem'yam zapasnyh, 1916d](#) – Pomoshch' sem'yam zapasnyh i ratnikov [Assistance to families of spares and warriors]. (1916d). *Trudovaya pomoshch'*. 8: 250-255. [in Russian]
- [Pushkareva, Shcherbinin, 2005](#) – *Pushkareva, N.L., Shcherbinin, P.P.* (2005). Organizaciya prizreniya semej niznih chinov v gody Pervoj mirovoj vojny [Organization of charity for families of lower ranks during the First World War]. *Zhurnal issledovanij social'noj politiki*. T. 3. 2: 147-162. [in Russian]
- [RGVIA](#) – Rossijskij gosudarstvennyj voenno-istoricheskij arhiv [Russian state military historical archive].
- [Rossiya v mirovoj vojne, 1925](#) – Rossiya v mirovoj vojne 1914-1918 goda (v cifrah) [Russia in the world war of 1914-1918 (in numbers)] (1925). Moscow: Tipografiya MKKH im. Lavrova. 103 p. [in Russian]
- [Runkevich, 1916](#) – *Runkevich, S.G.* (1916). Velikaya Otechestvennaya vojna i cerkovnaya zhizn'. Kn. 1. Rasporyazheniya i dejstviya Svyatejshego Sinoda v 1914-1915gg. [Great Patriotic war and Church life. Book 1. Orders and actions of the Holy Synod in 1914-1915]. Petrograd. 356 p. [in Russian]
- [Shchepkin, 1916](#) – *Shchepkin, M.M.* (1916). Bezhenicy i organizaciya pomoshchi im v svyazi s rabotami Osobogo soveshchaniya: doklad Glavnym komitetam upolnomochennogo, predsedatelya otdela M.M. Shchepkina, mart 1916 g. [Refugees and the organization of assistance to them in connection with the work of a Special meeting: report to the Main committees of the Commissioner, Chairman of the Department M.M. Shchepkin, March 1916]. Moscow: Tipografiya Tovarishchestva Ryabushinskih. 98 p. [in Russian]
- [Shcherbinin, Bukalova, 2019](#) – *Shcherbinin, P.P., Bukalova, S.V.* (2019). Voennye invalidy v povsednevnoj zhizni provincial'nogo sociuma v gody Pervoj mirovoj vojny [Military invalids in everyday life of the provincial society during the First World War]. *Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*. 2: 86-99. [in Russian]
- [Sidorina, 2005](#) – *Sidorina, T.Yu.* (2005). Dva veka social'noj politiki [Two centuries of social policy]. Moscow: Rossijskij gosudarstvennyj gumanitarnyj universitet. 442 p. [in Russian]
- [Sokolov, Zimin, 2015](#) – *Sokolov, A.R., Zimin, I.V.* (2015). Blagotvoritel'nost' sem'i Romanovyh. XIX – nachalo XX veka [Charity of the Romanov family. XIX – early XX century]. Moscow: Centrpoligraf. 603 p. [in Russian]

[Soveshchanie po voprosu prizreniya detej, 2016](#) – Soveshchanie po voprosu prizreniya detej v svyazi s vojnoj [Meeting on the issue of children's charity in connection with the war] (1916). *Gorodskoe delo*. 8: 311-334. [in Russian]

[Ul'yanova, 2005](#) – *Ul'yanova, G.N.* (2005). Blagotvoritel'nost' v Rossijskoj imperii, konec XVIII – nachalo XX veka [Charity in the Russian Empire, late XVIII – early XX century]. Moscow: Nauka. 402 p. [in Russian]

[Ul'yanova, 2014](#) – *Ul'yanova, G.N.* (2014). Blagotvoritel'naya pomoshch' obshchestva zhertvam vojny v 1914–1918 gg. [Charitable assistance of the society to victims of war in 1914-1918]. *Rossiia v gody Pervoj mirovoj vojny, 1914–1918: materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii*. Moscow: Institut rossijskoj istorii RAN. Pp. 230-237. [in Russian]

[Zhvanko, 2012](#) – *Zhvanko, L.N.* (2012). Bezhency Pervoj mirovoj vojny: ukrainskaya real'nost' (1914 – 1918 gg.) [Refugees of the First World War: Ukrainian reality (1914-1918)]. Har'kov: Apostrof. 568 p. [in Ukrainian]

Развитие системы социальной помощи в Российской империи в годы Первой мировой войны

Павел Александрович Меркулов ^{a, *}, Светлана Владимировна Букалова ^a,
Оксана Вячеславовна Леонова ^b

^a Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации Среднерусский институт управления – филиал, Российская Федерация

^b Банковский колледж Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Российская Федерация

Аннотация. В рамках фундаментальной проблемы эволюции роли государства в управлении социальной сферой представлена комплексная характеристика основных тенденций развития системы социальной помощи в Российской империи в годы Первой мировой войны (1914–1917). Утверждается, что понятие «социальная политика» применимо к исследуемому периоду, причем благотворительная деятельность рассматривается как элемент плюралистической модели социальной политики. Авторы отмечают, что во время Первой мировой войны произошло установление, детализация и законодательное закрепление государственных социальных гарантий отдельным категориям населения, которые можно объединить понятием «жертвы войны». Такими категориями были семьи мобилизованных, солдатские сироты, беженцы, инвалиды войны. Статья раскрывает механизм реализации данных социальных гарантий в деятельности общественных организаций различной природы: органов сословного крестьянского самоуправления, местного самоуправления, всероссийских объединений органов МСУ, крупных всероссийских благотворительных обществ полуофициального характера, состоящих под покровительством членов императорской фамилии, многочисленных местных благотворительных организаций. Авторы приходят к выводу, что «несущей конструкцией» этой системы был Верховный совет по призрению семей лиц, призванных на войну, исполнявший организационно-распорядительные функции и осуществлявший финансирование подчиненных ему специализированных комитетов и комиссий, а также благотворительных организаций и учреждений. Альтернативу ему пытались составить Всероссийский земский союз и Всероссийский союз городов, заинтересованные в расширении участия органов местного самоуправления в реализации государственной социальной политики. По мнению авторов, многосубъектный характер системы социальной помощи, характерный для Российской империи, позволял более гибко и эффективно мобилизовывать ресурсы общества для организации помощи жертвам войны.

Ключевые слова: Российская империя, Первая мировая война, социальная политика, благотворительность, семьи мобилизованных, беженцы, сироты, инвалиды войны.

* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: nio-ranepa57@mail.ru (П.А. Меркулов), stl1612@yandex.ru (С.В. Букалова), oks980@rambler.ru (О.В. Леонова)