

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА: ИДЕИ И ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ (МАРТ – ОКТЯБРЬ 1917 г.)

Статья выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и Красноярского краевого фонда поддержки научной и научно-технической деятельности. Проект «Революционная Россия: смена модели и практик социальной помощи в первой четверти XX века (на материалах Восточной Сибири)» № 16-11-24002.

Рассматривается одна из проблем социальной истории – реализация в чрезвычайных условиях войны и революции либерально-демократических представлений о социальной помощи. На основе архивных документов, журналов заседаний, законодательных актов, материалов периодической печати анализируется деятельность Временного правительства по организации социальной помощи населению в целом и его отдельных социальных групп. Сделан вывод о выработке кардинально нового понимания социальной политики в дооктябрьский период 1917 г.

Ключевые слова: благотворительность; общественное призрение; социальная политика; Временное правительство; Министерство государственного призрения.

Социальная политика включает в себя регулирование процессов развития общества, принятие решений в социальной сфере, меры реальной социальной помощи. Термин «социальная политика» в предреволюционный период получил в литературе, посвященной проблемам социального попечения, широкое распространение. Г.Г. фон Витте – управляющий отделом народного здоровья и общественного призрения Министерства внутренних дел, в 1914 г. утверждал, что «обязательное призрение имеет тенденцию вытесняться социальной политикой (страхованием, воспитанием, мерами трудовой помощи, т.е. предупреждением бедности). Непосредственная же помощь должна оставаться и дальше» [1. Т. 1. С. 486–487]. При этом никакой обязательности в период империи в деле социальной помощи не существовало. Подход с акцентом на «профилактику» бедности был определен в качестве перспективного городскими самоуправлениями в вариантах решения жилищного вопроса, организации здравоохранения, образования и пр. [2. Р. 201]. Либеральные представления и направления работы базировались на идее о возможности преодоления классовых и политических границ, формирования гражданского общества [3. Р. 37].

Первая мировая война кардинально изменила представление о роли государства в социальной помощи: происходило очевидное смещение задач от общественного призрения неимущих, проводившееся в порядке благотворительности, к обеспеченной государством социальной поддержке семей фронтовиков, раненых и увечных воинов, беженцев, чаще всего независимо от их «состоятельности».

В условиях революционного напряжения 1917 г. Временное правительство России попыталось создать единую государственную систему социальной помощи. 16 марта правительством был поставлен вопрос о создании структуры, объединяющей все благотворительные общества. Была учреждена Комиссия комиссаров по благотворительным учреждениям под председательством государственного контролера И.В. Годнева, которая 21 марта начала реорганизацию в варианте переподчинения благотворительных ведомств (комитетов), носивших раньше имена членов царской фа-

милии, министерствам. Верховный совет по призрению раненых и увечных воинов и семей лиц, призванных на войну и Комитет великой княгини Марии Павловны по снабжению одеждой нижних чинов, увольняемых на родину из лечебных заведений, передавались в ведение Военного министерства. Романовский комитет для призрения сирот сельского населения, Попечительство о трудовой помощи – в ведение Министерства внутренних дел. Алексеевский Главный комитет по призрению детей лиц, погибших в войну с Японией, Комитет имени генерал-адъютанта М.Д. Скобелева для выдачи пособий потерявшим на войне способность к труду воинам – в ведение Министерства народного просвещения [4]. Совет Императорского человеколюбивого общества упразднился с передачей функций канцелярии выборной комиссии из служащих. Сохранялось всероссийское Попечительство по охране материнства и младенчества, поскольку оно действовало, согласно уставу, как частная благотворительная организация [5. С. 283]. Переподчинения носили временный характер, и отражали отсутствие четкого плана в этой области.

Перспективы в деле организации социальной помощи прорабатывались активистами попечительской работы на городских совещаниях. Первое заседание по подготовке законопроекта о системе социальной помощи состоялось в Москве 28 апреля 1917 г. Выработка законов долгосрочного действия была на нем обозначена как «невозможная при данных условиях общественной жизни» [6. Д. 2. Л. 1 об.]. Были акцентированы вопросы перспективной социальной политики: об обязательности призрения; о категориях лиц, подлежащих ему; о центральных и местных органах призрения; о средствах на него (коммунальное финансирование при привлечении государственных средств при нехватке их на местах); об установлении налогов в пользу бедных и т.д. [Там же. Л. 8; 7. Р. 278]. Совещание ориентировалось на общественную активность, на благотворительность, опасалось излишнего вмешательства государства в дела местных самоуправлений.

Новая социальная политика разрабатывалась и в рамках Министерства государственного призрения¹,

созданного после апрельского кризиса Временного правительства 5 мая. Первым министром государственного призрения был назначен князь Д.И. Шаховской, а одним из его заместителей («товарищем министра») впервые в министерской истории России стала женщина – графиня С.В. Панина. На многих заседаниях Временного правительства она присутствовала в качестве представителя от Министерства государственного призрения. Именно Панина концентрировалась на работе по реконструкции системы социальной помощи царистской России [8. Р. 166]. В последующем министрами или исполняющими обязанности были кадеты и прогрессисты (А.А. Барышников, А.И. Бакунин, И.Н. Ефремов, Н.М. Кишкин), заместителями министра – А.И. Бакунин, К.Г. Голубков. В подчинение нового министерства постепенно переводилась большая часть благотворительных ведомств. Принципы работы социального министерства обнаруживаются в подготовленной к печати брошюре «Очерк теории призрения бедных (к образованию в России Министерства государственного призрения)» В.Д. Могульского. Система должна была строиться на децентрализации деятельности в области социальной помощи, при этом участие государства заключалось бы в выработке принципов и общем руководстве, а распределение финансов из центра на места – в дополняющем, субсидиарном. Основное место отводилось мерам социальной профилактики через развитие ссудо-сберегательных касс, народных банков, потребительских обществ, страховых организаций и др. [6. Д. 6. Л. 8–11]. Эти направления сферы социальной помощи соответствовали перспективным задачам Министерства государственного призрения в России, однако реальность войны требовала срочного реагирования в вариантах поддержки конкретных организаций и акций помощи.

В недрах самих организаций социальной помощи прорабатывались вопросы обязательного государственного призрения некоторых категорий граждан. В докладе комиссии, образованной в августе Петроградской городской управой для разработки проекта «Положения об управлении общественным призрением г. Петрограда» под председательством товарища городского головы А.В. Луначарского, говорилось: «Демократическое мирозозерцание не может допускать взгляда на помощь бедняку как на акт милосердия, а заставляет рассматривать ее как обязанность государства...» [Там же. Л. 78 об.]. Изменение социального строя, по мнению участников комиссии, поставило вопрос об организации общественного призрения на одно из первых мест в политике. Обязательное призрение отделялось от благотворительности, «которая совершенно свободна в своих проявлениях». Общественная же помощь «суживает круг своих задач, ограничивая их оказанием помощи только тем беднякам, которые не в состоянии собственными усилиями выбиться из постигшей их нужды и не могут решительно ни от кого в данный момент получить поддержки» [Там же. Л. 78]. Помощь предусматривалась в размере «минимума необходимого» и ставилась в зависимость от причин, вызывавших бедность: причины случайного характера – «открытое» призре-

ние (на дому); дети, калеки, старики – «закрытое» призрение (в специальных заведениях); «слабовольный, апатичный и в значительной мере склонный к преступности элемент, отказывающийся отстоять себя на рынке труда, бессильный вести самостоятельное трудовое существование» – принудительное призрение «с исправительным началом» [6. Д. 6. Л. 79]. Специальные отделения должны были заниматься инвалидами войны. В соответствии с социальными группами предполагалось создание отделений социального попечения при каждой районной думе, опиравшихся на работу домовых комитетов [9]. Участники петроградской комиссии считали важным реализовать идею государственного призрения в трехмиллионном Петрограде, чтобы опыт столицы затем проанализировать, обобщить и распространить на всю страну.

11 августа 1917 г. в Министерстве государственного призрения была образована организационная комиссия под председательством товарища министра В.Н. Половцева, которая к концу сентября выработала положение «О местных уполномоченных Министерства государственного призрения». В обязанности уполномоченных входили: деятельность по ликвидации и передаче учреждений в ведение министерства; временное заведование; содействие местным общественным управлениям и поддержка частной инициативы в организации социальной помощи; организация образцово-показательных учреждений общегосударственного характера; обследование района в отношении состояния дела социальной помощи; представление отчетов в министерство. Уполномоченные могли самостоятельно решать дела и распределять суммы по инструкции [6. Д. 2. Л. 24–24 об.; Д. 6. Л. 2–2 об.]. Район, подведомственный уполномоченному, определялся для каждого случая в отдельности [6. Д. 6. Л. 2–2 об.]. При ликвидации организаций уполномоченный должен был собирать совещания работников. Эти решения закладывали основы системы порайонного социального обеспечения.

Особое значение для организации социальной помощи имело введение Временным правительством в дополнение к системе губернских и уездных земств волостных земских учреждений (21 мая 1917 г.), на которые также возлагалось «попечение о призрении бедных, устройство благотворительных заведений, приютов, богаделен, странноприимных домов и т. п.». Для решения этих задач волостные земства получили право облагать налогами недвижимые имущества, и «устанавливать особые сборы» [10. С. 98–99]. В положении о поселковом управлении (15 июля 1917 г.) также указывалось на обязанность этих управлений проводить мероприятия «по призрению бедных» [11. С. 346; 12. С. 499]. Изменения затронули и действовавшее Городовое положение. Компетенции самоуправлений были дополнены обязанностью устройства попечительства о бедных. В качестве превентивных мер предполагалось устройство общественных работ, бирж труда, посреднических контор по поиску работы, благотворительных заведений, общественных мастерских и ночлежных домов [12. С. 446]. В действительности в городах и поселках формировались дополнительно к органам самоуправления комитеты

общественной безопасности и подобные им организации [13. С. 59]. Это создавало сложные условия для поддержания и реорганизации социальной помощи, вопросы которой были на периферии общественно-политической активности.

Реальная помощь оказывалась решениями правительства по запросам экстренного характера на помощь «беднейшим жителям», пострадавшим от пожаров, наводнений и половодий регионов (Барнаул, Кременчуг, Новороссийск) [10. С. 69, 216, 314].

Вопросами страхования занималось Министерство труда. Постановления о страховании на случай болезни (25 июля 1917 г.), об обеспечении материнства (17 октября 1917 г.) расширяли некоторые положения закона о страховании 1912 г. Подводя итог страховым реформам Временного правительства, реформаторы социального обеспечения уже советского периода писали: «...широкие массы рабочих (все транспортные рабочие, торгово-промышленные служащие, сельскохозяйственные рабочие и все занятые по найму в мелкой промышленности) остались вне поля реформы Временного соглашательски-“социалистического” правительства. Формы “полицейского” надзора были сохранены, лишь с некоторыми изменениями состава органов надзора. Новых видов страхования (кроме лечебной помощи) введено не было» [14. С. 8]. Но были и противоположные оценки: «...во всякое другое время это была бы крупная и смелая реформа... но октябрьский переворот отнял у этой реформы почву под ногами и свел к минимуму ее историческое значение» [15. С. 129]. Современные исследователи считают, что программа социального страхования была провалена [16. С. 130], социальная политика в сфере труда имела позитивные сдвиги [17. С. 13], а закон 25 июля об обеспечении рабочих на случай болезни (больничных кассах под управлением самих рабочих) был определенным (единственным) достижением в этой области [18. С. 71].

Категории населения, нуждавшиеся в организованной социальной помощи, в 1917 г. по терминологии того времени обозначались как «жертвы войны». К ним относились инвалиды и раненые, семьи призванных солдат, беспризорные дети. Одним из первых финансовых решений правительства было продолжение выдачи субсидий комитетам и организациям помощи жертвам войны из средств государственного казначейства [19. С. 27]. Под давлением солдат были приняты решения, увеличивавшие число категорий, которым должны были выдаваться пособия. Так, 5 апреля действие Закона 25 июня 1912 г. «О призрении нижних воинских чинов и их семейств» было распространено на сверхслужащих [5. Вып. 1. С. 282–283]. 22 июня 1917 г. Временное правительство включило в систему помощи внебрачных жен, детей, матерей, братьев, сестер и приемных детей призванных солдат [20. С. 139–140; 21. С. 208]. Количество выдаваемых пайков выросло к 1 сентября 1917 г. по сравнению с 1 марта того же года в 1,37 раза, а ежемесячные суммы на продовольственное пособие – на 385,7 млн руб. (в 2,28 раза) (подсчитано по: [22. С. 51]). Однако увеличение размера пайкового довольствия и расширение круга его получа-

телей являлись путем, который вел в тупик, справедливо считает Л.А. Булгакова [23. С. 70].

Особого внимания требовали увечные и раненые воины. По предложению министра-председателя князя Г.Е. Львова от 12 марта было сохранено под председательством А.А. Веденяпина Особое совещание по рассмотрению ходатайств о пособиях на организацию помощи больным и раненым воинам («Комиссия Веденяпина») [Там же. С. 82]. 29 июня 1917 г. принято решение об учреждении Временного общегосударственного и местных комитетов помощи военноувечным. В тех регионах, где еще отсутствовали земства и городские самоуправления, предлагалось организовывать комитеты помощи военноувечным из представителей местных общественных благотворительных организаций и местных союзов военноувечных [24. С. 62–63]. В комитетах инвалиды добивались восстановления и расширения прав на пособие: министру государственного призрения вместо пяти категорий инвалидности они предложили восемь [25. С. 17]. На 2-й сессии комитета в сентябре 1917 г. министр государственного призрения И.Н. Ефремов говорил о создании органов «социальной инспекции», «не для контроля, а для координации действий». Объединяющую роль должен был играть Союз земств и городов, проводя законопроекты в жизнь [26. Л. 1]. В рамках Министерства государственного призрения были разработаны «Желательные основания закона о помощи военноувечным», предложено ввести термин «воинские чины армии и флота», не разделявший военных на офицеров и нижних чинов. Государственная помощь по содержанию не менялась. Она выражалась в пенсионном обеспечении (до назначения сучотных), лечении, снабжении протезами, обучении, единовременных пособиях, обеспечении платными занятиями, полного призрения [6. Д. 35. Л. 29–30 об.].

Временное правительство активно занималось проблемами организации помощи детям (сиротам, беспризорникам); вынашивались планы создания системы государственной заботы о детях. Был разработан проект «О государственном комитете по детскому призрению». Устройство приютов и их развитие поручалось, согласно планам 1916 г., земским учреждениям [27. Л. 12]. 10–14 августа 1917 г. в Петрограде по инициативе Министерства государственного призрения состоялось Всероссийское совещание по вопросам организации социальной помощи детям. В нем приняли участие представители социальных заведений ряда губерний и городов, советов рабочих, благотворительных и просветительных организаций. На совещании была выдвинута идея создания социальной «детской» инспекции, которая должна была осуществлять надзор «за состоянием детской беспризорности и нужды», «извлекать» детей из «несоответствующих интересам индивидуума и общества условий существования», размещать их в учреждениях социальной помощи, контролировать уровень гигиены, процессы воспитания и обучения детей [28. С. 185].

В отношении беженцев политика Временного правительства концентрировалась на их трудоустройстве. Согласно «Правилам о мерах привлечения беженцев к сельскохозяйственным работам» от 29 марта особые

уездные комитеты должны были осуществлять посредничество между владельцами земли и артелями беженцев, содействие в поиске жилья, контроль за вознаграждением труда и т.п. Предполагалось организовать регистрацию беженцев, занимавшихся сельхозработами, обеспечение их медицинской, санитарной, юридической помощью, льготным проездом по железной дороге [5. С. 381–383]. Отношение к общественным организациям беженцев заключалось, как говорил Е.Г. Львов, «не в ликвидации, а в реорганизации», нацеленной на «тесное сближение между всеми организациями» [Там же. С. 87], т.е. благотворительными обществами с новыми советами.

Аппаратные работники Министерства государственного призрения придерживались тактики передачи ответственных функций местным земским и городским организациям. Отвечая на просьбы о финансировании, министерство указывало, что «считает возможным удовлетворение прошений частных обществ с мест только при условии сопровождающего их благоприятного отзыва со стороны местного самоуправления» [6. Д. 14. Л. 234, 235]. На запросы о возможности создания приютов для детей-сирот последовало разъяснение, что министерство не осуществляет непосредственную организацию приютов и общежитий, а лишь оказывает содействие общественной инициативе [Там же. Л. 71, 152].

Главную проблему в образовании новой централизованной структуры социальной помощи создавал процесс разрушения прежних систем финансирования, которые сочетали в себе государственные ассигнования, перечисления процентов с неприкосновенных капиталов и имуществ, благотворительные капиталы и др. На содержание социальных ведомств и заведений правительством было ассигновано 55 млн руб. [29. С. 137]. Статьи расхода были классифицированы по различным открытым счетам в соответствии с прежними законами и установленными операциями для каждого учреждения. При этом организационные трудности составили передачи средств из ведомства в ведомство. В Министерство финансов от Главного управления уделов поступил специальный двухмиллионный капитал, из дохода которого начислялись пособия семьям военных и морских чинов, которым помощь должно было оказывать уже Министерство государственного призрения [6. Д. 17. Л. 1]. В Министерство государственного призрения из департамента общих дел Министерства внутренних дел переходили средства по статьям отдела народного здоровья, капиталы приказов общественного призрения (2 млн руб.), распоряжение которыми ограничивали целевые завещания. Было решено в тех областях, где не было земств, например в Сибири, пока они не образуются, оставить учреждения призрения (богадельни, приюты) в ведении Министерства внутренних дел [Там же. Д. 12. Л. 4 об.]. Сложную финансовую картину дополнял процесс разрушения каналов поступлений денег: крестьяне отказывались платить деньги за аренду земли, а эти средства являлись доходными для содержания инвалидов [Там же. Д. 14. Л. 438, 453]. Из бывшего Ведомства учреждений императрицы Марии сообщали, что «в связи с государственным переворо-

том, арендаторы принадлежащих ведомству имуществ, воспользовавшись создавшимся в государстве положением, захватили некоторые имущества и отказываются вносить арендную плату» [6. Д. 3. Л. 19].

Внутри Министерства государственного призрения в течение всего периода его существования шли споры по организационным вопросам. За небольшой (почти шестимесячный срок) было разработано несколько проектов ведомственной организационной структуры. Один из планов включил в министерский аппарат так называемые центральные управления: общих дел, по делам общего призрения, по делам специального призрения, борьбы с нищенством и бродяжничеством, по делам помощи инвалидам, финансово-распорядительное [6. Д. 93. Л. 3–4 об.]. Летом при министерстве формировалось управление по делам детского призрения с отделами охраны материнства и младенчества, призрения малолетних детей, средних учебно-воспитательных заведений. Кроме того, были управления: по делам общего призрения с отделами призрения бедных, призрения престарелых, призрения слепых и глухонемых, призрения хроников и увечных; хозяйственное управление с отделами хозяйственным, финансовым, техническо-строительным; при каждом управлении должны были создаваться особые советы во главе с товарищем министра [Там же. Д. 6. Л. 19–22 об.].

Ведомственная работа осложнялась постоянными пертурбациями, происходившими из-за неопределенности функций, слабой координации действий подразделений. Это сопровождалось снижением трудовой дисциплины, исполнительности и порядка в учреждениях. Приказ по Министерству государственного призрения от 16 мая 1917 г. предписывал всем служащим являться на работу «не позднее одиннадцати часов утра и оставлять оную не ранее пяти часов полудни» [Там же. Д. 1. Л. 1]. В августе эти же требования были вновь повторены. В подразделениях на местах возникали кризисные ситуации. Комиссар Временного правительства от министерства призрения по Москве телеграфировал 13 июня в Петроград, что служащие нижнего звена объявили забастовку во всех попечительских учреждениях, и он вынужденно объявил о сложении своих обязанностей [Там же. Д. 14. Л. 13]. В структуре самого министерства зрело недовольство, а в октябре начались беспорядки. В материалах Особого совещания Министерства государственного призрения за октябрь отражена катастрофическая ситуация в подведомственных министерству учреждениях: бастовали служащие, не работало отопление. Из Москвы вновь сообщали: «положение становится угрожающим», на что министр Н.И. Кишкин только посоветовал: «обратитесь содействием прокурорского надзора» [Там же. Д. 64. Л. 9].

При общей оценке социальной политики Временного правительства, следует учитывать, что она была результатом политического компромисса и в силу малого периода ее осуществления не могла дать немедленных социальных результатов. Как полагает В.Б. Бобровников, Временное правительство «фактически развалило прежнюю систему общественного призрения, складывающуюся в России веками, не

успев создать новую», без ощутимых результатов [30. С. 70]. Такая достаточно категоричная оценка требует уточнений. Социальная политика возникала под давлением чрезвычайных обстоятельств: средства выделялись на экстренную помощь. Министерство призрения «наметило английский тип государственного призрения, при котором вся конкретная деятельность принадлежала общественным организациям, а на центральном ведомстве лежали задачи регистрации, объединения деятельности отдельных учреждений, финансирования» [31. С. 264]. В этом направлении правительству удалось провести определенную работу по систематизации разных по происхождению видов социальной помощи. Решения Временного правительства специально обозначались

им как «временные». Стиль (способ) принятия решений в области социальной политики можно характеризовать как демократический (делегирования в комиссии, обсуждения на совещаниях, передача управленческих функций выборным органам). Правительство имело в качестве программной перспективы систему государственного обеспечения инвалидов, детей и других категорий нуждающихся. Наметившиеся либерально-демократические преобразования прошли стадию разработки и начальной реорганизации. Идеи и практика деятельности Временного правительства помогли уже советскому Временному правительству (Совету народных комиссаров) создать новый тип социальной помощи – систему социального обеспечения.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Название министерства подчеркивало намерение перевода социальной ответственности от благотворительных структур государству. В делопроизводственных документах канцелярии Временного правительства наряду с названием министерства как государственного призрения фигурирует название: «Министерство социального обеспечения» (ГАРФ. Ф. 1779. Оп. 1. Д. 2. Л. 16, 28 об.). Население же по-разному понимало роль и задачи нового ведомства, что нашло отражение в различных его наименованиях при обращениях с мест: «министерство общественного призрения», «министерство благотворительности», «социальное министерство».

ЛИТЕРАТУРА

1. Труды съезда по общественному призрению, созванного Министерством внутренних дел, 11–16 мая 1914 г. : в 2 т. Т. 1: Доклады и журналы заседаний. Пг. : Тип. В. Безобразов и К^о, 1914. [10], XXXVII, 745 с.
2. Bautz A. Sozialpolitik statt Wohltätigkeit? Der Konzeptionswandel städtischer Fürsorge in Sankt Petersburg von 1892 bis 1914. Wiesbaden : Harrassowitz, 2007. 221 p.
3. Lindenmeyr A. Building Civil Society One Brick at a Time: People's Houses and Worker Enlightenment in Late Imperial Russia // *The Journal of Modern History*. 2012. № 84 (March). P. 1–39.
4. Вестник Временного правительства. 1917. № 17 (63). 25 марта.
5. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. 27 февраля – 5 мая 1917 г. Пг. : Государственная типография, 1917. VI, 2, 555 с.
6. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 6787. Оп. 1.
7. Pavlova I. Soziale Rechte am Wendepunkt: Das Recht auf Sozialhilfe unter den Bedingungen der russischen Revolution // *Staatsbürgerschaft und Teilhabe: Bürgerliche, politische und soziale Rechte im östlichen Europa*. Hrsg. Katrin Boeck u.a. De Gruyter Oldenburg ; München, 2014. P. 269–288.
8. Lindenmeyr, Adele. «The First Woman in Russia»: Countess Sofia Panina and Women's Political Participation in the Revolutions of 1917 // *Journal of Modern Russian History and Historiography*. 2016. № 9. P. 158–181.
9. Вестник городского самоуправления. 1917. № 50. 22 августа.
10. Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года : в 4 т. Т. 2: Май – июнь 1917 года / отв. ред. тома Б.Ф. Додонов ; сост. Е.Д. Гринько, О.В. Лавинская. М. : РОССПЭН, 2002. 511 с.
11. Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года : в 4 т. Т. 3: Июль – август 1917 года / отв. ред. тома Б.Ф. Додонов ; сост. Е.Д. Гринько. М. : РОССПЭН, 2004. 416 с.
12. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2: 5 мая – 24 июля 1917 г. Часть первая. Отделы I–VIII. Пг. : Первая государственная типография, 1918. VII, 799 с.
13. Чудаков О.В. Городское самоуправление, общественные силы в Сибири (март–октябрь 1917 г.) // *Вестник Томского государственного университета. История*. 2013. № 5 (25). С. 59–63.
14. Социальное обеспечение за пять лет (30 апреля 1918 г. – 30 апреля 1923 г.). М. : Мосполиграф, 1923. 44 с.
15. Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования. Вып. третий. Страхование на случай болезни в России. Пг. : Книга, 1922. 156 с.
16. Орлова Н.Е. Государственное регулирование в практике Временного правительства (март–октябрь 1917 г.): историко-правовой аспект; Ростовский государственный экономический университет. Ростов н/Д : РГЭУ «РИХН», 2006. 156 с.
17. Фельдман М.А. Заметки о социальной политике Временного правительства в сфере трудовых отношений летом–осенью 1917 г. // *Историко-экономические исследования*. 2010. № 3. С. 5–15.
18. Евдошенко И.В. Временное правительство и реформы трудовых отношений в России (февраль–октябрь 1917 г.) // *Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Право*. 2006. Вып. 13 (68). С. 67–73.
19. Журналы заседаний Временного правительства : в 4 т. Т. 1: Март – октябрь 1917 года / отв. ред. тома Б.Ф. Додонов ; сост. Е.Д. Гринько, О.В. Лавинская ; Архив новейшей истории России. Сер. «Публикации». М. : РОССПЭН, 2001. 448 с.
20. Павлова И.П. Социальное попечение в России в годы Первой мировой войны. Красноярск, 2003. 152 с.
21. Булакова Л.А. Невенчанные солдаты: борьба за признание гражданских браков в годы Первой мировой войны // *Власть, общество и реформы в России в XIX – начале XX века: исследования, историография, источники*. СПб. : Нестор-История, 2009. С. 183–214.
22. Россия в мировой войне 1914–1918 года: (в цифрах): Центральное статистическое управление. Отдел военной статистики. М. : [Б. и.], 1925. 103 с.
23. Булакова Л.А. Положение солдатских семейств в 1917 году (По материалам правительственной корреспонденции) // *Новейшая история Отечества XX–XXI век*. Саратов : Наука, 2007. Вып. 2. С. 68–84.
24. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2, ч. 1. 5 мая – 24 июля 1917 г. Пг. : Первая государственная типография, 1918. VII, 799 с.
25. Зумпф А. Инвалидность и экспертиза во время Первой мировой войны в России // *Большая война России: Социальный порядок, публичная коммуникация и насилие на рубеже царской и советской эпох. Сборник статей / ред. К. Бруиш, Н. Катцер*. М. : Новое литературное обозрение, 2014. С. 58–80.

27. Российский государственный исторический архив. Ф. 769. Оп 1. Д. 139.
28. Мейер А. Совещание по вопросам организации социальной помощи детям // Трудовая помощь. 1917. № 7. С. 170–198.
29. Белошапка Н.В. Временное правительство в 1917 г.: механизм формирования и функционирования. М. : Диалог-МГУ, 1998. 175 с.
30. Бобровников В.Г. Социальные преобразования Временного правительства (март–октябрь 1917) // PRIMO ASPECTU. Известия ВолгГТУ. 2014. Т. 16, № 5 (132). С. 67–70.
31. Коваленко Н.А. Центральная власть и аппарат управления в России: механизм формирования и функционирования (Февраль – октябрь 1917 г.) / МГУ им. М.В. Ломоносова; Ин-т гос. упр. и социал. исслед. М. : Университетский гуманитарный лицей, 2000. 347 с.

Статья представлена научной редакцией «История» 6 июня 2017 г.

THE SOCIAL POLICY OF THE PROVISIONAL GOVERNMENT: IDEAS AND EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION (MARCH – OCTOBER, 1917)

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2018, 428, 134–140.

DOI: 10.17223/15617793/428/18

Irina P. Pavlova, Krasnoyarsk State Agrarian University (Krasnoyarsk, Russian Federation). E-mail: iripa@inbox.ru

Tatyana A. Kattsina, Siberian Federal University (Krasnoyarsk, Russian Federation). E-mail: tkatsina@sfu-kras.ru

Keywords: charity; public contempt; social policy; Provisional Government; Ministry of State Charity.

This article discusses the implementation of the liberal and democratic concepts of social assistance in the extraordinary environment of war and revolution. The activities of the Provisional Government aimed at organization of social assistance to the population in general, and to individual social groups that suffered during World War I (families of recruits, orphans, homeless children, disabled in action, refugees) are analyzed on the basis of archival documents, minutes, regulatory acts, materials of periodicals. It is discovered that some decrees of the Russian Provisional Government were implemented as urgent measures aimed at smoothing the complicated social situation. Simultaneously, the established Ministry of State Charity developed promising fields of assistance to the poor: categories of the poor and principles of social assistance arrangement were determined (participation of state, public authorities, charity societies). The Government supported the concept of preventive measures to avoid poverty: insurance, assistance in searching for jobs, arrangement of welfare works, development of loan agencies, consumer societies and others. For the first time in Russian history the Ministry of State Charity concentrated the aspects of social policy at the governmental level and performed general management of this field. The Government attempted to centralize the system of social care and at the same time to democratize the procedure of social care: to stimulate creativity and responsibility of local authorities and public agencies. An area-distributed system of assistance was developed guided by local governments and supervised by local officers of the Ministry of State Charity. It was proposed to introduce special inspections for child care structures. The main concern was about financing, it was a consequence not only of inflation but also of the destruction of former charity channels of financing. It is concluded that a new cardinal concept of social care was developed in the pre-October period of 1917. The general and challenging trend of further development of social legislation, state charity, was determined; the notion of social care itself appeared. The results of the activities of the Provisional Government became the basis for the development of the Soviet system of social care concerning centralization and unification.

REFERENCES

1. Congress on Public Charity. (1914) *Trudy s'ezda po obshchestvennomu prizreniyu, sozvanogo Ministerstvom vnutrennikh del, 11–16 maya 1914 g.: v 2 t.* [Proceedings of the Congress on Public Charity, convened by the Ministry of Internal Affairs, May 11–16, 1914: in 2 vols]. Vol. 1. Petrograd: Tip. V. Bezobrazov i Ko.
2. Bautz, A. (2007) *Sozialpolitik statt Wohltätigkeit? Der Konzeptionswandel städtischer Fürsorge in Sankt Petersburg von 1892 bis 1914* [Social policy instead of charity? The Conceptual Change of Municipal Care in Saint Petersburg from 1892 to 1914]. Wiesbaden: Harrassowitz.
3. Lindenmeyr, A. (2012) Building a Civil Society One Brick at a Time: People's Houses and Worker Enlightenment in Late Imperial Russia. *The Journal of Modern History*. 84 (March). pp. 1–39. DOI: <https://doi.org/10.1086/663091>
4. *Vestnik Vremennogo pravitel'stva*. (1917). 17 (63). 25 March.
5. Provisional Government. (1917) *Sbornik ukazov i postanovleniy Vremennogo pravitel'stva* [Collection of decrees and decrees of the Provisional Government]. Is. 1. Petrograd: Gosudarstvennaya tipografiya.
6. State Archive of the Russian Federation. Fund 6787. List 1. (In Russian).
7. Pavlova, I. (2014) Soziale Rechte am Wendepunkt: Das Recht auf Sozialhilfe unter den Bedingungen der russischen Revolution [Social Rights at the Turning Point: The Right to Social Assistance Under the Conditions of the Russian Revolution]. In: Boeck, K. (ed.) *Staatsbürgerschaft und Teilhabe: Bürgerliche, politische und soziale Rechte im östlichen Europa* [Citizenship and Participation: Civil, Political and Social Rights in Eastern Europe]. Oldenburg; Munich: De Gruyter. pp. 269–288.
8. Lindenmeyr, A. (2016) “The First Woman in Russia”: Countess Sofia Panina and Women's Political Participation in the Revolutions of 1917. *Journal of Modern Russian History and Historiography*. 9. pp. 158–181.
9. *Vestnik gorodskogo samoupravleniya*. (1917). 50. 22 August.
10. Dodonov, B.F. (ed.) (2002) *Zhurnaly zasedaniy Vremennogo pravitel'stva: Mart – oktyabr' 1917 goda: v 4 t.* [Journals of the meetings of the Provisional Government: March–October 1917: in 4 vols]. Vol. 2. Moscow: ROSSPEN.
11. Dodonov, B.F. (ed.) (2004) *Zhurnaly zasedaniy Vremennogo pravitel'stva: Mart – oktyabr' 1917 goda: v 4 t.* [Journals of the meetings of the Provisional Government: March–October 1917: in 4 vols]. Vol. 3. Moscow: ROSSPEN.
12. Provisional Government. (1917) *Sbornik ukazov i postanovleniy Vremennogo pravitel'stva* [Collection of decrees and decrees of the Provisional Government]. Is. 2. Pt. 2. Sections I–VIII. Petrograd: Gosudarstvennaya tipografiya.
13. Chudakov, O.V. (2013) City government and social forces in Siberia during the democratic stage of the revolutionary events (March–October 1917). *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya – Tomsk State University Journal of History*. 5 (25). pp. 59–63. (In Russian).
14. Mospoligraf (1923) *Sotsial'noe obespechenie za pyat' let (30 aprelya 1918 g. – 30 aprelya 1923 g.)* [Social security for five years (April 30, 1918 – April 30, 1923)]. Moscow: Mospoligraf.
15. Vigdorichik, N.A. (1922) *Teoriya i praktika sotsial'nogo strakhovaniya* [Theory and practice of social insurance]. Is. 3. Petrograd: Kniga.
16. Orlova, N.E. (2006) *Gosudarstvennoe regulirovanie v praktike Vremennogo pravitel'stva (mart–oktyabr' 1917 g.): istoriko-pravovoy aspekt* [State regulation in the practice of the Provisional Government (March–October 1917): a historical and legal aspect]. Rostov-on-Don: RGEU “RIKhN”.
17. Fel'dman, M.A. (2010) Zametki o sotsial'noy politike Vremennogo pravitel'stva v sfere trudovykh otnosheniy letom–osen'yu 1917 g. [Notes on the social policy of the Provisional Government in the sphere of labor relations in the summer and autumn of 1917]. *Istoriko-ekonomicheskie issledovaniya*. 3. pp. 5–15.

18. Evdoshenko, I.V. (2006) Vremennoe pravitel'stvo i reformy trudovykh otnosheniy v Rossii (fevral'–oktyabr' 1917 g.) [The Provisional Government and the Reform of Labor Relations in Russia (February – October 1917)]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo – Bulletin of the South Ural State University. Series Law*. 13 (68). pp. 67–73.
19. Dodonov, B.F. (ed.) (2001) *Zhurnaly zasedaniy Vremennogo pravitel'stva: v 4 t.* [Journals of meetings of the Provisional Government: in 4 vols] Vol. 1. Moscow: ROSSPEN.
20. Pavlova, I.P. (2003) *Sotsial'noe popechenie v Rossii v gody Pervoy mirovoy voyny* [Social care in Russia during the First World War]. Krasnoyarsk: Krasnoyarsk State Agrarian University.
21. Bulgakova, L.A. (2009) Nevenchannye soldatki: bor'ba za priznanie grazhdanskikh brakov v gody Pervoy mirovoy voyny [Unmarried Soldiers' Wives: The Struggle for Recognition of Civil Marriages in the Years of the First World War]. In: Tsamutali, A.N. (ed.) *Vlast', obshchestvo i reformy v Rossii v XIX – nachale XX veka: issledovaniya, istoriografiya, istochniki* [Power, Society and Reforms in Russia in the 19th and Early 20th Centuries: Studies, Historiography, Sources]. St. Petersburg: Nestor-Istoriya.
22. Anon. (1925) *Rossiya v mirovoy voyne 1914–1918 goda: (v tsifrakh): Tsentral'noe statisticheskoe upravlenie. Otdel voennoy statistiki* [Russia in the World War of 1914–1918: (in figures): Central Statistical Office. Department of Military Statistics]. Moscow: [s.n.].
23. Bulgakova, L.A. (2007) Polozhenie soldatskikh semeystv v 1917 godu (Po materialam pravitel'svennoy korrespondentsii) [The situation of soldiers' families in 1917 (Based on the materials of government correspondence)]. In: *Noveyshaya istoriya Otechestva XX–XXI vek* [The modern history of Russia in the 20th–21st centuries]. Is. 2. Saratov: Nauka. pp. 68–84.
24. Provisional Government. (1918) *Sbornik ukazov i postanovleniy Vremennogo pravitel'stva* [Collection of decrees and decrees of the Provisional Government]. Is. 2. Pt. 1. Sections I–VIII. Petrograd: Pervaya gosudarstvennaya tipografiya.
25. Zumpf, A. (2014) Invalidnost' i ekspertiza vo vremya Pervoy mirovoy voyny v Rossii [Disability and examination during the First World War in Russia]. Translated from German. In: Bruish, K. & Katzer, N. (eds) *Bol'shaya vojna Rossii: Sotsial'nyy poryadok, publichnaya kommunikatsiya i nasilie na rubezhe tsarskoy i sovetskoy epoch* [The Great War of Russia: Social Order, Public Communication and Violence at the Turn of the Tsarist and Soviet Era]. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie.
27. Russian State Historical Archive. Fund 769. List 1. File 139. (In Russian).
28. Meyer, A. (1917) Soveshchanie po voprosam organizatsii sotsial'noy pomoshchi detyam [Meeting on the organization of social assistance to children]. *Trudovaya pomoshch'*. 7. pp. 170–198.
29. Beloshapka, N.V. (1998) *Vremennoe pravitel'stvo v 1917 g.: mekhanizm formirovaniya i funktsionirovaniya* [The Provisional Government in 1917: the mechanism of formation and functioning]. Moscow: Dialog-MGU.
30. Bobrovnikov, V.G. (2014) Sotsial'nye preobrazovaniya Vremennogo pravitel'stva (mart–oktyabr' 1917) [Social transformations of the Provisional Government (March–October 1917)]. *PRIMO ASPECTU. Izvestiya VolgGTU*. 16:5 (132). pp. 67–70.
31. Kovalenko, N.A. (2000) *Tsentral'naya vlast' i apparat upravleniya v Rossii: mekhanizm formirovaniya i funktsionirovaniya (Fevral' – oktyabr' 1917 g.)* [Central power and government apparatus in Russia: the mechanism of formation and functioning (February–October 1917)]. Moscow: Universitetskii gumanitarnyy litsey.

Received: 06 June 2017