



УДК 340.123
ББК 2.3.5

СТАНОВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВ ЛИЧНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

И.В. Ростовщиков, С.С. Олейникова

Статья посвящена проблемам эволюции социальной функции государства и правового положения личности в Российской империи. Проанализировано влияние социальной деятельности государства на развитие прав личности. Рассмотрены принятые в исследуемый период основные нормативные акты в социальной сфере, а также нормативные акты, устанавливающие права личности.

Ключевые слова: функции государства, Российская империя, права личности и их гарантии, правовое регулирование, развитие социальной функции государства.

Решение проблем государственно-правового строительства в современной России зачастую полезно с одновременным осмыслением весьма разноплановых и противоречивых процессов в ее истории, с учетом ее исторического опыта, национальной специфики. Это, в частности, касается проблем социальной роли государства, вопросов прав личности. Ведь здесь совершенно очевидны существенные отличия в развитии России от многих стран, и прежде всего от стран западной демократии. Данные страны, разумеется, без их идеализирования, дали достаточно мощный импульс формированию правового социального государства и прав человека. Но при этом страны Запада не испытали на себе таких драматических общественных катаклизмов, которые происходили в России.

Что касается правового положения личности, то его эволюция в Российской империи осуществлялась медленно, ибо столетиями сохранялся крепостной строй, политический режим отвергал народовластие и т. д. Между тем формирование прав личности в России все

же происходило и особо стало набирать силу к XX веку. Одним из позитивно воздействующих на это факторов можно признать осуществление государством социальной деятельности, которая непосредственно влияла на расширение правовых возможностей подданных в социальной сфере. В данном плане представляет интерес развитие самой социальной функции Российского государства, определение ее этапов.

Для выделения этапов становления социальной функции Российского государства могут быть применены следующие критерии:

- наличие и уровень развития социального законодательства, степень его распространения на различные категории населения;
- наличие государственных органов, основным направлением деятельности которых является решение социальных проблем населения;
- характер восприятия высшей властью и обществом феномена социально-экономических прав человека и роли государства в их обеспечении;
- место социальной функции в системе функций государства.

В соответствии с данными критериями можно выделить следующие этапы становления социальной функции Российского государства:

1. Вторая половина XVII – первая половина XVIII в. – начальный этап в становлении социальной функции Российского государства.

2. Вторая половина XVIII – первая половина XIX века. На этом этапе происходит зарождение и постепенное развитие системы социального законодательства.

3. Вторая половина XIX – начало XX века. Система социального законодательства существенно трансформируется исходя из задачи распространения социальной деятельности государства на широкие слои населения.

4. В советский период (октябрь 1917-го – 1991 г.) развитие функций социалистического государства осуществлялось под влиянием основной идеологической установки – построение общества материального благополучия трудящихся с равным доступом их к социальным благам. В рамках государственной политики патернализма социальная функция приобретает особое значение. Широкий спектр социально-экономических прав (право на труд, жилище, бесплатное образование и медицинское обслуживание, социальное обеспечение и др.) получал закрепление в советских конституциях [2; 3]. Сложился многоотраслевой комплекс социального законодательства.

5. Период становления в нашей стране основ демократического, правового социального государства, начавшийся в 1990-е гг. и продолжающийся до настоящего времени. Он предполагает процесс глобальной трансформации социальной функции государства, превращение ее в приоритетное направление государственной деятельности на основе приоритета прав человека, принципов демократического правового государства. В рамках этого процесса – качественные изменения социального законодательства, его распространение на все без исключения слои населения; признание государством своей доминирующей роли в обеспечении социально-экономических прав личности и в то же время – отказ от всеобъемлющего государственного патернализма в социальной сфере.

Остановимся подробнее на характеристике становления социальной функции государства в Российской империи.

Для этапа второй половины XVII – первой половины XVIII в. характерно появление эпизодических, хаотичных распоряжений выс-

шей власти, направленных на решение отдельных социальных проблем некоторых категорий населения. Такие распоряжения далеко не всегда приобретали законодательную форму, как правило, были лишены преемственности и последовательности.

Первое указание о социальной помощи касалось семей погибших и пострадавших на государственной военной службе и содержалось в Грамоте Короченскому воеводе Доможирову от 31 марта 1649 г. «О невысылке жен казачьих, стрелецких и пушкарских из дворов мужей, побитых на службе, в полон взятых или умерших» [5, т. I, № 4, с. 164]. Наряду с оказанием материальной поддержки раненым на военной службе и семьям погибших во второй половине XVII в. государство начинает распространять меры защиты и на другую категорию населения – нищих и бродяг. Поддержку этих категорий населения традиционно осуществляла церковь. Одной из форм помощи была раздача милостыни, носившая периодический характер. Принимаемые в рассматриваемый период акты не только провозглашали право некоторых категорий подданных на государственную помощь, но и в ряде случаев регулировали механизм ее осуществления.

Однако систематизации, установления общих норм социальной помощи, которые действовали бы и в будущем в аналогичных обстоятельствах, в рассматриваемый период не произошло. В период реформ Петра I большинство государственных мер социальной помощи, зародившихся в XVII в., были продолжены. Но их законодательная основа стала более унифицированной. В ней усилились элементы преемственности. Одним из первых актов, послуживших законодательной основой создания государственных медицинских учреждений, стал Указ Петра I от 15 мая 1706 г., который предписывал организацию «гофшпиталя» в Москве, недалеко от немецкой слободы, для лечения «болящих людей». Предпринимались попытки борьбы с нищенством и беспризорностью.

Первые законодательные акты, посвященные трудовым отношениям, были приняты в начале XVIII века. В указе от 20 января 1724 г. «О нетребовании работников и подвод безденежно и без указов Сената» устанавливался единый размер оплаты за определенные виды

работ. Предписывалось «...за работу людям и лошадям давать во всех местах равно...». В летнее время работнику с лошадей полагалось по 10 копеек в день, без лошади – по 5 копеек. В зимнее время соответственно по 6 и 4 копейки в день [5, т. VII, № 4425, с. 206–207]. Таким образом, на данном этапе забота о населении еще не воспринималась государством как неотъемлемая часть внутренней политики, но попытки «призрения» самых уязвимых членов общества предпринимались.

Для этапа второй половины XVIII – первой половины XIX в. характерно формирование специальных государственных органов, регулирующих социальные вопросы, что в совокупности обеспечило определенную преемственность и последовательность социальной деятельности государства. Социальное законодательство еще не регулирует социальные права большинства населения, тем не менее для ряда категорий (наиболее экономически уязвимых) выработаны относительно стандартизированные меры государственной поддержки. На этом этапе социальная функция государства начинает восприниматься высшей властью как одно из средств поддержания общественной стабильности и лояльности населения к правящему режиму.

История развития российского государства и права во время правления Екатерины II показывает, что в целом правовые нововведения в России осуществлялись под воздействием различных, порой противоречивых, факторов, связанных с экономическими причинами и политической целесообразностью, с внешним влиянием и внутренним законотворчеством, с общегосударственными проблемами и частными (классовыми, сословными) интересами [4, с. 6]. При Екатерине II российская феодальная монархия вступила в стадию просвещенного абсолютизма. Его теория опиралась на идеальный образ монарха – «отца подданных», обязанного заботиться об их благе. В результате социальная политика Российского государства получила мощный стимул к развитию в виде новой идеологии.

Элементы социальной функции государства, возникшие ранее, претерпевают значительные качественные изменения в сторону развития. Социальная поддержка некоторых, наиболее неимущих и слабо защищенных категорий населе-

ния эволюционирует в единую систему социальной реабилитации нуждающихся. Черты системности приобретают также государственные меры в сфере народного образования и здравоохранения. При этом социальная деятельность приобретает характер устойчивого направления внутренней государственной политики. Начал складываться однородный характер социально-бытовой деятельности государства.

Екатерина II продолжила политику осуществления государственного контроля за состоянием продовольственной проблемы, заложенную в ряде указов Петра I 1723–1724 годов. Указ от 20 августа 1762 г. «О заведении хлебных магазинов во всех городах и о запрещении купцам выписывать парчи и кружева» содержал распоряжение императрицы: «Хлебные магазины завести во всех городах, дабы всегда цена хлеба в моих руках была» [5, т. XVI, № 11.649, с. 57].

В 1762–1775 гг. императорскими указами было открыто несколько государственных специализированных лечебных и социальных учреждений для разных категорий нуждавшихся, а также ряд воспитательных домов для незаконнорожденных и сирот. Для характеристики социального законодательства рассматриваемого этапа во многих отношениях показателен Манифест от 1 сентября 1763 г. «Об учреждении в Москве Воспитательного Дома, с особливим гошпиталем для неимущих родильниц» [там же, № 11.908, с. 343–344].

В «Учреждении для управления Губерний Всероссийской Империи» от 7 ноября 1775 г. [5, т. XX, №14.392, с. 229–304] очевидно признание социальной функции важным направлением управленческой работы государственных чиновников. Руководству губерний, уездов, городов предписывалось следить за состоянием целого ряда социальных проблем: снабжение продуктами питания, количество малообеспеченных граждан и т. д.

С начала XIX в. начал развиваться особый тип социальных учреждений, которые могут быть названы государственно-частными. К их числу относились учреждения Канцелярии Императрицы Марии Федоровны.

Таким образом, с развитием социального законодательства происходило нормативно-правовое закрепление таких элементов социальной функции государства, как

обеспечение продовольственной безопасности, медицинское обслуживание населения, развитие народного образования, реабилитация социально уязвимых членов общества. Однако крепостнические порядки, отсутствие у большинства населения социально-экономических прав, сословный характер социального законодательства существенно ограничивали возможности реализации этих элементов социальной функции. Фактически, за пределами государственной поддержки оставалась многомиллионная масса крепостных. Их социальное обеспечение являлось исключительно личным делом помещиков и не подлежало государственному вмешательству.

На этапе второй половины XIX – начала XX в. ряд социальных прав человека (право на социальное обеспечение, медицинскую помощь, образование) начинает восприниматься высшей властью как важная составляющая социальной функции государства.

Отмена крепостного права и весь комплекс буржуазных реформ 1860–1870-х гг. положили начало новому этапу развития социальной функции российского государства. В 1861–1863 гг. от крепостной зависимости были освобождены 22 млн 563 тыс. помещичьих дворовых крепостных, свыше 2 млн удельных крестьян, 543 тыс. приписанных к заводам и фабрикам [10, с. 177, 192]. В результате ликвидации крепостничества многочисленные группы юридически свободного населения становились объектом государственной социальной политики. Это требовало значительных изменений в сферах государственного здравоохранения, образования, социального обеспечения нуждающихся. В этих условиях происходит трансформация субъектной составляющей социальной функции государства. Наряду с государственными органами, субъектами социальной политики становятся новые, созданные в ходе буржуазных реформ сельские и городские органы самоуправления.

В ходе буржуазных реформ 1860-х гг. в России сложилась модель местного самоуправления, которая не предусматривала для земских и городских органов самоуправления политических функций, но давала им право решения широкого круга хозяйственных вопросов.

К началу XX в., несмотря на отмену крепостного права и проведение императором

Александром II судебной, земельной, военной и ряда других либерально-буржуазных реформ 1860–1870 гг. в России, абсолютистское правление создало режим полицейского государства, который характеризовался отсутствием свободы слова, собраний, образования союзов, строгой цензурой над печатью, учреждением надзора за «неблагонадежными» лицами, жестким подавлением инакомыслия, выделением специальных судебных органов для рассмотрения политических дел, укоренившимся чиновничьим бюрократизмом и т. д. [7]. Сохранялось сословное деление общества, предопределявшее резкое неравенство правового положения отдельных категорий подданных империи. Дворяне наделялись многими привилегиями. В отношении низших сословий допускались принудительный труд, телесные наказания и др.

Оставались прочными феодальные пережитки в деревне. Крестьяне были стеснены в правах, не могли вырваться из той или иной формы зависимости от помещиков. Земледельцам устанавливались высокие выкупные платежи; арендные платы за землю, поглощающие большую часть получаемых доходов; предоставлялись худшие пахотные земли. Крайне тяжелым был труд в промышленности, свидетельство чему – 10–11-часовой рабочий день, отсутствие техники безопасности, заниженная заработная плата, система штрафов без права обжалования, допущение детского труда с 12-летнего возраста и т. д.

Дискриминировались женщины, в частности, замужние не имели паспорта, сведения о них (гражданство, местожительство) записывались в документ мужа. Статус подданных различался в зависимости от религиозной принадлежности при абсолютном верховенстве православия и принижении других вероисповеданий. Правоспособность людей зависела и от национальной принадлежности. Нерусские народы ограничивались в свободе передвижения и поселения (существовала, например, оседлость для евреев), в выборе профессий и занятий (при замещении многих государственных должностей и пр.), в заключении сделок (при покупке земель в западных губерниях и др.). При общей неграмотности народов царской России русские имели наибольший уровень образованности.

Между тем происходили и значительные позитивные процессы, которые самодержавие уже не могло не учитывать. Бурно развивался капитализм на фоне становления единого рынка, ускорения промышленного производства, роста производительности труда, укрепления рубля. В результате столыпинской аграрной реформы интенсифицировалось сельское хозяйство. Наблюдался расцвет многих сфер искусства и культуры. Набирали большую силу демократические движения масс в политической жизни. Государство было вынуждено все активнее решать социальные проблемы в области труда, охраны здоровья, пенсий, образования и т. д.

Происходящие во всех общественных сферах радикальные перемены как в зеркале отразились в политико-правовой практике властей придержащих. Власть стала проводить политические преобразования. Так, Высочайшим Указом от 6 августа 1905 г. было утверждено Положение о выборах в Государственную думу [6, № 26662]. Вскоре появился известный царский Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», в котором обещалось даровать населению «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов», предоставить «дальнейшее развитие начала общего избирательного права» [8, ст. 1658]. По мнению ряда исследователей, названные документы означали (с чем трудно не согласиться) эволюцию формы правления Российского государства от абсолютной к конституционной монархии [1, с. 88]. По существу, они стали официальным поворотным этапом и на пути к демократизации правового статуса личности в России.

В развитие и конкретизацию Манифеста в таком конституционном акте, как Высочайше утвержденные Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г., правам и обязанностям российских подданных отводилась отдельная глава. За короткий период времени был принят целый ряд нормативных актов, направленных на регламентацию осуществления отдельных прав и свобод. Сюда относятся утвержденные Высочайшими Указами Временные правила о временных изданиях от 24 ноября 1905 г.,

Временные правила об обществах и союзах от 4 марта 1906 г., Временные правила о собраниях от 4 марта 1906 г., Временные правила для неповременной печати от 26 апреля 1906 г. [8, ст. 1879; 9, № 98, ст. 603; № 48, ст. 308, 309; № 107, ст. 637]. Властью допускалась политическая борьба и пропаганда, однако в рамках незыблемости самодержавия, подчас с существенными ограничениями, которые могли, к примеру, налагаться Министерством внутренних дел, имевшим здесь огромные полномочия.

Революционные события 1905–1907 гг., обострение обстановки в связи с Первой мировой войной, мощное наступление реакционных сил привели к роспуску (I и II Государственных дум) или малоэффективности (III и IV Государственных дум) представительных органов власти. Поводом к разгону II Думы послужило сфабрикованное МВД и органами юстиции обвинение социал-демократической фракции в подготовке вооруженного восстания. В Манифесте от 3 июня 1907 г. «О роспуске Государственной думы, о времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную думу» царь Николай II утверждал, что она «не оправдала его ожиданий» [6, № 29240].

Расширялись избирательные права помещиков. Урезалось или же вовсе не допускалось политическое представительство национальных окраин и некоторых других регионов (Сибири, Дальнего Востока, Средней Азии и др.). Усиливался режим цензуры и полицейский контроль за подданными. Существовавший режим агонизировал и всячески тормозил наметившиеся демократические преобразования, что касалось и сферы правового положения человека.

Революция 1905–1907 гг. дала мощный импульс борьбе населения России за свои права, как политические, так и социально-экономические. Но даже в условиях социального взрыва социально-экономические права трудящихся не были отражены в Основных государственных законах Российской империи 1906 года. Социальная сфера осталась практически вне конституционного регулирования и одноименная функция государства так и не встала в один ряд с его основными функциями. Нормативно-правовое обеспечение социальной функции отличалось отсутствием комплексности, в результате отдельные ее

элементы были лишены необходимой взаимосвязи и взаимообусловленности. Преодолеть существовавшую несогласованность в развитии законодательной базы элементов социальной функции государства в исследуемый период не удалось.

Даже накануне крушения монархии, в годы Первой мировой войны, необходимые государственные социальные меры не признавались властью как ее прямая обязанность. Они зачастую фактически подменялись «милостью» – личными благотворительными акциями членов царской семьи (оказание помощи госпиталям, семьям погибших и т. д.). Между тем социальная деятельность государства оказала определенное влияние на развитие в России социально-экономических прав, касающихся сферы труда, отдыха, охраны здоровья, пенсионного обеспечения и др. Это так или иначе способствовало формированию социально-экономических прав подданных, хотя они оставались еще на начальной стадии развития и имели слабую нормативно-правовую регламентацию. Указанные права личности не обрели полноценного самостоятельного звучания в условиях царизма и за короткий период власти Временного правительства. Смена же государственно-политического и экономического строя в 1917 г. положила начало принципиально новым подходам в осуществлении социальной функции государства, качественно иному пониманию прав личности и их гарантий, их формированию в условиях классово антагонистического общества со своей спецификой, со своими позитивными и негатив-

ными аспектами, а также неоднозначными результатами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васильева, Н. И. Первая российская революция и самодержавие (Государственно-правовые проблемы) / Н. И. Васильева, Г. Б. Гальперин, А. И. Королев. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1975. – 145 с.
2. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : (утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 дек. 1936 г.). – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1937.
3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : (принята на внеочередной Седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 окт. 1977 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 4. – Ст. 617.
4. Лядов, А. О. Идеи просвещенной монархии и законотворчество в период царствования Екатерины II / А. О. Лядов, И. И. Мушкет, А. В. Евсеев // История государства и права. – 2001. – № 5. – С. 20–25.
5. Полное собрание законодательства Российской империи (ПСЗРИ). Собрание первое. – Т. I ; Т. VII ; Т. XVI ; Т. XX. – СПб. : Тип. II-го отделения собственной его Императорского величества Канцелярии, 1830.
6. ПСЗРИ. Собрание третье. – Т. XXV. – Отд. 1.
7. Российское законодательство X–XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. – М., 1994. – 352 с.
8. СУ. – 1905. – Отд. 1.
9. СУ. – 1906. – Отд. 1.
10. Экономическая история России / под ред. В. А. Динеса, А. А. Воронникова. – Саратов : Изд-во «Центр ГГСЭУ», 2004. – 479 с.

THE ESTABLISHMENT OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE STATE AND ITS IMPACT ON THE FORMATION OF HUMAN RIGHTS IN THE RUSSIAN EMPIRE

I. V. Rostovshchikov, S. S. Oleynikova

The article is dedicated to the problems of the evolution of social function of the state and legal status of an individual in the Russian Empire. The influence of the social activities of the state on the development of human rights is analyzed. Considered adopted in the study period the main normative acts in the social sphere and normative acts establishing human rights of the presented time period are under consideration.

Key words: *functions of a state, The Russian Empire, human rights and their guarantees, legal regulation, social function of a state, developing the social function of a state.*