

**УДК 34****Социальное обслуживание граждан в трудах отечественных ученых в XVIII – XX веках****Докучаева Екатерина Владимировна**

Аспирант,  
Московский государственный юридический  
университет им. О.Е. Кутафина,  
125993, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;  
e-mail: ekaterina-doku@mail.ru

**Аннотация**

История социального обслуживания позволяет выявить позитивные и негативные тенденции его развития, установить причинно-следственные связи явлений и процессов, а также сформулировать выводы и определить перспективы для дальнейшего исследования. Указанный исторический период характеризуется зарождением теоретического и правового фундамента социального обслуживания. Анализ исторического аспекта социального обслуживания позволяет выявить закономерности и тенденции его развития. В заключении показано, что социальное обслуживание, являясь одной из наиболее устойчивых форм социальной защиты, претерпело значительную трансформацию на протяжении исторических периодов. Эволюция социальной защиты выступает показателем ответственности общества, способностью его быстрого реагирования на динамично изменяющиеся условия. Анализ исторического аспекта социального обслуживания помогает выявлению современных проблем в социальной среде, а также выступает основой для дальнейших научных разработок в этой сфере. Основные положения, в корне изменившие сущность социальной защиты граждан, продолжают свое существование и в настоящее время. Вместе с тем исторический опыт позволяет избежать возможных ошибок и сосредоточиться на разработке новых эффективных моделей оказания социальных услуг.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Докучаева Е.В. Социальное обслуживание граждан в трудах отечественных ученых в XVIII – XX веках // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 7А. С. 40-47.

**Ключевые слова**

Социальное обслуживание, история, социальная помощь, благотворительность, реформы.

---

## Введение

История социального обслуживания России в современном его содержании носит непродолжительный характер. Это связано с тем, что до конца XIX века оказание помощи нуждающимся гражданам носило непрофессиональный характер. Однако до этого момента социальное обслуживание являлось составной частью социальной работы, которая в свою очередь существовала на протяжении различных исторических периодов развития мировой истории.

## Основная часть

В «петровскую» эпоху вопросы заботы о нищих и мерах призрения получили большое распространение и сопровождались широкомащтабной государственной политикой. Так, «при Петре I социальная деятельность в значительной мере перестает быть добровольной общественной деятельностью и становится преимущественно делом управления государственных органов» [Малека, 2003]. В 1701 году был издан Указ «Об определении в домовых Святейшего Патриархата богадельни нищих, больных и престарелых». Этот документ, регламентировавший создание системы ухода за нуждающимися, положил начало созданию государственной системы социальной защиты. Кроме того, именно Петром I был введен запрет на принятие милостыни и ее подавание на улицах и в церкви. Данная модель отказа от этого рода несистемной благотворительности была основана на европейском опыте, как и многие из реформ Петра I, подобные меры уже были введены в Англии и во Франции. Новый виток социальной политики породил существование дискуссий в научном сообществе. Так, первый русский экономист И.Т. Посошков в книге «О скудности и богатстве» выразил несогласие с этим направлением государственной политики, указав, что «проблема должна решаться персонально, дифференцировано» [Посошков, 1951]. Однако запрет милостыни, хотя и не сильно способствовал разрешению проблемы нищенства, позволил заложить почву для проведения дальнейших, более общих реформ. Также именно при Петре I в России впервые появился аналог существующих в настоящее время детских домов, а именно госпитали для тех детей, от которых отказались родители. Реформы Петра I стали основой для будущего развития системы общественного призрения, реализация мер носила своевременный характер, однако многие из задуманных мер все же не были реализованы при жизни императора. Л.Н. Овчарова утверждает, что социальная политика XVIII века проводилась по трем основным направлениям: социально-административном, социально-философском и социально-медицинском [Овчарова, 2019]. При этом социально-философское направление способствовало подготовке проектов общественного призрения малоимущих граждан; социально-административное направление создало систему государственных органов общественного призрения; благодаря социально-медицинскому направлению произошла организация медицинских организаций для нуждающихся: госпиталей, лазаретов. Однако, конфликт между государством и малоимущими слоями населения все еще продолжал свое существование и нуждался в разрешении.

В период 1725-1762 гг. говорить о существенных положительных изменениях в области государственной политики социального обслуживания не представляется возможным. Основным направлением политики становится начатая при Петре I система борьбы с попрошайничеством и нищенством в целом.

Екатерина II продолжила политику, которая была начата во времена Петра I, уделяя

социальной сфере особое внимание. В 1764 году был открыт в Москве был открыт воспитательный дом, а также Московский родильный госпиталь для женщин из бедных слоев населения, которые не могли позаботиться о детях после родов. Воспитательный дом, в свою очередь, был благотворительным учреждением для несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации. Дети обеспечивались бесплатным питанием, одеждой, посещали уроки грамоты и обучались ремеслу.

С 1775 г. в каждой губернии стали создаваться приказы общественного призрения, на которые возлагалось попечение народных школ, больниц, сиротских домов, особого дома для неизлечимо больных. Учреждение приказов означало, что государство взяло на себя обязанность заботиться о наиболее не защищенной части общества [Гаврилина, 2011]. Данная реформа повлекла за собой и определенные сложности: в ведении приказов находились разнородные заведения, например, богадельни, сиротские дома, больницы. При этом деятельность социальных учреждений затрудняло отсутствие квалифицированных кадров. Также при императрице начало поощряться меценатство: у людей с высоким достатком появился большой интерес помогать бедным, вкладывая свои средства в больницы, приюты. С каждым годом деятельность только увеличивалась в масштабах. На этом историческом этапе появляются разработки теоретических положений по организации помощи нуждающимся. Кроме того, имеет место расширение категорий лиц, которые нуждались в призрении.

Таким образом, в XVII-XVIII веке начинает зарождаться теоретический и правовой фундамент для проведения дальнейших реформ в социальной среде. Именно на данном историческом этапе формируются теоретические основы для реализации механизмов взаимодействия частных и коммерческих учреждений, оказывающих социальную помощь.

История социального обслуживания России в современном его содержании носит непродолжительный характер. Это связано с тем, что до конца XIX века оказание помощи нуждающимся гражданам носило непрофессиональный характер. Однако до этого момента социальное обслуживание являлось составной частью социальной работы, которая в свою очередь существовала на протяжении различных исторических периодов развития мировой истории.

В России в начале XIX столетия появляется общественная благотворительность. В 1802 году при императрице Елизавете Алексеевне создается Императорское человеколюбивое общество. Это учреждение помогало людям, находящимся в нищете, преодолеть свое положение. Народные столовые, богадельни, больницы находились более чем в 27 городах России.

К середине XIX века приказы общественного призрения дали свои плоды: неимущему населению начала оказываться более качественная медицинская помощь.

Александр II, вошедший в истории России как реформатор, проводил активную государственную политику в социальной сфере. Именно при этом российском императоре началось развитие земств - органов местного самоуправления, в том числе занимающегося вопросами социального обеспечения в уездах и губерниях. Земства способствовали оказанию помощи малоимущим гражданам, начали открываться новые приюты, больницы. Благодаря земской реформе развитие социального благополучия в Российской империи достигло высокого уровня. Также в отдельных регионах, в особенности отдаленных от центра, особое внимание уделялось формированию круга социально-незащищенных лиц и определение необходимой им формы социальной защиты. Происходит становление новой профессии - земский уполномоченный, которая стала прообразом современных социальных работников. Стремительное изменение норм, реформация социальной системы государства нередко

подвергались критике и становились предметом научных дискуссий. Однако реформы Александра II сформировали устойчивую социальную политику, направленную на повышение качества жизни населения уменьшение количества нуждающихся граждан, избавление их от голода, нищеты и болезней.

Е.В. Савельева отмечает, что именно на данном этапе социальная политика в государстве «приобрела теперь черты национальной и социокультурной самодостаточности» [Савельева, 2001].

При Александре III наблюдается продолжение трансформации социальной сферы, основные ценности которой были заложены в предыдущие исторические периоды. Одним из основных направлений социальной политики становится резкий рост благотворительных учреждений. Благотворительность становится «мерой» высшего общества, вовлекая в себя широкий круг высокопоставленных чиновников, дворян и многих других. Центр внимания - человек, его права и свободы, и совершенно не имеет значения, какой доход при этом у нуждающегося, так или иначе он должен быть обеспечен всем необходимым для нормальной жизни. В конце XIX столетия формируются городские попечительства, которые в индивидуальном порядке рассматривали социальные проблемы нуждающихся и находили решение. Период формирования сети попечительства характеризует наличие большого количества добровольцев, персонифицированный подход к каждому гражданину и выявление проблем разных слоев населения.

Социальное обслуживание, как и в целом система социального обеспечения России, претерпело существенные изменения с начала XX века. В начале века, в дореволюционный период продолжали получать широкое распространение социальные призрения, имевшие традиционный характер. Помощь осуществлялась немощным членам крестьянских общин: предоставление питания, милостыня инвалидам и престарелым гражданам, сиротам, лечение больных.

И.Ю. Ташбекова, анализируя рассматриваемый исторический период, высказывает позицию о том, что обеспечение социальной защищенности населения было одним из основных функций политики России, «но оно не распространялось на все категории население» [Ташбекова, 2010]. Этот факт связан с отсутствием плановости социальной политики дореволюционного периода. Принимаемые нормы часто носили хаотичный и фрагментарный характер. Кроме того, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления не были разграничены, и, как следствие, выступали причиной неравномерной реализации социальной политики в России.

В результате революции 1917 г. сформировалась новая система предоставления социальных услуг, все благотворительные ведомства и органы общественного призрения перешли под контроль Народного комиссариата государственного призрения РСФСР. В функции этого государственного органа входили обязанности по попечению инвалидов войны, пожилых гражданах, несовершеннолетних, охране материнства и младенчества.

В 1918 г. на государство окончательно возлагалась обязанность по обеспечению социальными услугами широкого круга населения. Так, 25 июня 1918 г. в Москве состоялся I Съезд комиссаров социального обеспечения. По результатам работы Съезда была определена организационная структура управления социальным обслуживанием, в том числе губернских и уездных органов. Появление новой системы социального обслуживания ее сторонники связывали с необходимостью повышения личного достоинства малоимущих слоев населения: из-за того, что помощь носила характер благотворительности, некоторые граждане не

обращались за ней из-за стеснения и иных личных факторов. Особенностью периода 1918 - 1922 г. выступало обеспечение всех категорий нуждающихся в основном в снабжении продовольствием, одеждой, топливом. Так, в начале XX века сформировалась патерналистская модель социального обеспечения, которая представляет собой модель взаимоотношения власти и граждан, при которых власть обеспечивает запросы последних, а те, в свою очередь, представляют государству возможность устанавливать определенные стандарты поведения [Фролова, 2021].

Именно существование патерналистской системы социального обслуживания позволило государству справиться со следующим, этапом, существенно изменившим подход ко всем сферам общественной жизни, а именно, периодом Великой Отечественной войны. Раненые лица нуждались в социальной реабилитации, инвалиды стремились как можно скорее вернуться к своей прежней довоенной производственной деятельности. Кроме того, очень многие дети остались без попечения родителей, которые погибли в результате военных действий. Большой вклад в социальное обслуживание инвалидов был внесен собесами, которые, помимо материальных выплат, организовывали выдачу натуральной помощи, одежды, еды, товаров первой необходимости. Для качественного оказания помощи в разных районах государства, даже самых отдаленных, были сформированы городские и районные комиссии по оказанию помощи инвалидам. Сельская местность также не осталась без внимания, в ней были сформированы кассы общественной взаимопомощи колхозов (КОВКи). Немаловажным направлением послевоенной политики стало резкое увеличение детских домов, в том числе и инициативных, то есть содержащихся за счет средств колхозов. В самый критический период существования страны нужны осиротевших детей находились в сфере особого интереса государства [Волохатова, 2005]. Детские дома не только обеспечивали несовершеннолетних всем необходимым, но и помогали оказывать психологическую помощь. В военный и послевоенный период единения советского народа широкое развитие получила общественная и частная инициатива помощи нуждающимся, например, шефство над госпиталями. В тяжелое для всей страны время успешная социальная политика позволила максимально минимизировать негативные последствия. В этом существенную роль сыграл научный подход к проблемам социального обслуживания, необходимо было выработать такую модель оказания социальной помощи, которая наиболее полно охватывала бы все категории нуждающихся.

В 1960-1970-х гг. одним из ведущих принципов социального обеспечения выступало обеспечение многообразия форм социального обслуживания и социальной помощи, финансируемой из средств государственного бюджета, а также из общественных фондов. Кроме того, внимание было уделено помощи женщинам и детям. С 1966 г. малообеспеченные семьи обеспечивались бесплатным питанием, а также имели право на получение бесплатных лекарств для детей до 1 года; а в 1971–1975 гг. существенно расширилось обеспечение инвалидов средствами передвижения, протезами, ортопедическими изделиями. Основными задачами социальной политики выступали реабилитация и адаптация лиц с ограниченными возможностями, их профессиональное обучение и постепенное их возвращение к прежней жизни и трудовой деятельности. Учитывая все положительные аспекты, некоторые ученые отмечают и некоторые негативные характеристики указанного этапа. Так, Е.И.Холостова обращала внимание на то, что этот период «характеризовался неоправданной ликвидацией давно возникших и приносящих большую пользу благотворительных обществ «старой» России» [Холостова, Малофеев, 2016]. В результате этого количество мер социальной поддержки нуждающихся значительно сократилось. Полностью ликвидировался институт

монастырской благотворительности, проведена унификация основных правовых положений. Баланс между оказанием социальной помощи государством и церковью был утрачен.

Период 1990-х гг. характеризуется периодом высокой социальной напряженности. Высокий уровень лиц с доходом ниже прожиточного минимума, рост миграции, демографический кризис и безработица заставили государство вновь пересмотреть подход к осуществлению социальной политики. Именно в этот период термин «социальное обслуживание» получил не только доктринальное, но и нормативно-правовое закрепление. В мае 1995 г. был принят Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», а в ноябре — Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации». Эти законы послужили началом формирования законодательной базы по данному вопросу. При этом нормативно-правовые акты содержали в основном нормы о государственных социальных услугах, по ряду факторов практически не уделялось внимание частному сектору социального обслуживания. Основным таким фактором являлся низкий уровень дохода населения, и, как следствие, его неплатежеспособность. Степень расслоения общества по уровню дохода все еще была на очень высоком уровне. Малообеспеченных людей, среди которых были пожилые люди и инвалиды, становилось все больше. Круг лиц, нуждающихся в социальном обслуживании, постоянно расширялся, но недостаточное финансирование не позволяло удовлетворять потребность населения в социальных услугах. В этой связи, по мнению Ю.В. Калининой, в этот период «...частный сектор учреждений социального обслуживания все еще не развит и на уровне города, региона не существует конкуренции социальных услуг, предоставляемых разного рода учреждениями. Это вызвано различными причинами, среди которых неприбыльность сферы социального обслуживания, неплатежеспособность клиентов социального обслуживания и др.» [Калинина, 2005].

Среди положительных тенденций отмечается рост сети учреждений профессиональной подготовки работников, оказывающих социальные услуги. В связи с этим социальное обслуживание стало качественным, а его организация в большей степени отвечала потребностям населения.

При этом в XX веке не были сформулированы четкие критерии социальных услуг. Кроме того, низкий уровень понятийного аппарата, необходимость выработки новой модели создания территориальных социальных служб, выявления повторяемости процессов и проблем с целью их последующего объяснения позволяют говорить о том, что темпы развития сети социальных учреждений опережали доктринальную и практическую сторону вопроса. По этой причине в доктрине была высказана точка зрения о расширении подходов к сфере социального обслуживания, в том числе использование междисциплинарного подхода: не только результатов социально-экономического аспекта, но и гуманитарных, естественных наук.

## Заключение

Таким образом, социальное обслуживание, являясь одной из наиболее устойчивых форм социальной защиты, претерпело значительную трансформацию на протяжении исторических периодов. Эволюция социальной защиты выступает показателем ответственности общества, способностью его быстрого реагирования на динамично изменяющиеся условия. Анализ исторического аспекта социального обслуживания помогает выявлению современных проблем в социальной среде, а также выступает основой для дальнейших научных разработок в этой сфере. Основные положения, в корне изменившие сущность социальной защиты граждан,

продолжают свое существование и в настоящее время. Вместе с тем исторический опыт позволяет избежать возможных ошибок и сосредоточиться на разработке новых эффективных моделей оказания социальных услуг.

### Библиография

1. Благодир А.Л. Правовое регулирование социального обслуживания граждан: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Благодир Алла Леонтьевна. - М., 2002. - 189 с.
2. Волохатова В.М. Сиротские учреждения Советской России: история становления и проблемы функционирования: дисс. ... кандистор.наук.: 07.00.02. / Волохатова Влада Михайловна. - М., 2005. - 171 с.
3. Гаврилина Н.А. Роль приказов общественного призрения в развитии воспитательного направления в России во второй половине XVIII начале XIX века / Н.А. Гаврилина // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. - 2011. - С.100-110.
4. Калинина Ю.В. Социальное обслуживание населения в России на рубеже XX - XXI веков: опыт социологического анализа: дисс. ... канд. социолог. наук: 22.00.04 / Калинина Юлия Александровна. - Барнаул, 2005. - 169 с.
5. Малека Ю.Н. Социальная деятельность Российского государства: исторический опыт управления процессами: XVIII - начало XX вв.: дисс. ... докт. истор. наук: 07.00.02 / Малека Юрий Николаевич - М., 2003. - 496 с.
6. Миронова Т.К. Правовое регулирование обязательного пенсионного страхования в России и перспективы его развития : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Миронова Тамара Карловна. - М., 1997. - 249 с.
7. Овчарова Л.Н. Бедность и экономический рост в России / Л.Н. Овчарова // Журнал исследований социальной политики. - 2008. - №4. - С. 439–456.
8. Посошков И.Т. Книга о скудости и богатстве и другие сочинения // ред., [послел.] и коммент. докт. ист. наук Б. Б. Кафенгауза // Изд-во Акад. наук СССР. - М., 1951. - 409 с.
9. Савельева Е.В. Социальная политика российского государства в 60-90-е годы XIX века: дисс. ... докт. истор. наук: 12.00.05 / Савельева Елена Викторовна. - Астрахань, 2001. - 250 с.
10. Ташбекова И.Ю. Правовые проблемы реформирования социальной сферы в России во второй половине XIX и начале XXI веков: правовые параллели / И.Ю. Ташбекова // Пробелы в российском праве. Юридический журнал. - 2010. - С. 245-246.
11. Фролова Т.Н. Патернализм в социальной политике России. Юридическая наука и практика / Т.Н. Фролова // Вестник Нижегородской академии МВД России. - 2021. - С. 322-324.
12. Холостова Е.И. Система социального обслуживания населения: исторический экскурс и современный взгляд: [монография] / И.В.Малофеев; Е.И. Холостова. — М.: Дашков и К, 2017. — 368 с.

### Social Services for Citizens in the Works of Russian Scholars of the 18th–20th Centuries

**Ekaterina V. Dokuchaeva**

Graduate Student,  
Kutafin Moscow State Law University,  
125993, 9 Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: ekaterina-doku@mail.ru

#### Abstract

The history of social services helps to identify positive and negative trends in its development, establish cause-and-effect relationships of phenomena and processes, and formulate conclusions and prospects for further research. The specified historical period is characterized by the emergence of the theoretical and legal foundation of social services. The analysis of the historical aspect of social services allows for identifying patterns and trends in its development. In conclusion, it is shown that

social services, being one of the most stable forms of social protection, have undergone significant transformation throughout historical periods. The evolution of social protection serves as an indicator of society's responsibility and its ability to respond quickly to dynamically changing conditions. The analysis of the historical aspect of social services helps to identify contemporary problems in the social sphere and serves as a basis for further scientific developments in this area. The fundamental provisions that radically changed the essence of social protection for citizens continue to exist today. At the same time, historical experience helps to avoid potential mistakes and focus on developing new effective models of social service provision.

### For citation

Dokuchaeva E.V. (2025) Sotsial'noye obsluzhivaniye grazhdan v trudakh otechestvennykh uchenykh v XVIII – XX vekakh [Social Services for Citizens in the Works of Russian Scholars of the 18th – 20th Centuries]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (7A), pp. 40-47.

### Keywords

Social services, history, social assistance, charity, reforms.

## References

1. Blagodir A.L. Legal regulation of social services for citizens: dissertation of the cand. jurid. sciences': 12.00.05 / Blagodir Alla Leontievna, Moscow, 2002, 189 p.
2. Volokhatova V.M. Orphan institutions of Soviet Russia: the history of formation and problems of functioning: dissertation of the cand. istor. nauk.: 07.00.02. / Volokhatova Vlada Mikhailovna. - M., 2005. - 171 p.
3. Gavrilina N.A. The role of public charity orders in the development of educational trends in Russia in the second half of the XVIII - early XIX century / N.A. Gavrilina // Proceedings of Tula State University. Humanities. 2011. pp.100-110.
4. Kalinina Yu.V. Social service of the population in Russia at the turn of the XX - XXI centuries: experience of sociological analysis: dissertation of the candidate. Social Sciences: 22.00.04 / Kalinina Julia Alexandrovna. Barnaul, 2005. 169 p.
5. Maleka Yu.N. Social activity of the Russian state: historical experience of process management: XVIII - early XX centuries: dissertation... doct. istor. nauk: 07.00.02 / Maleka Yuri Nikolaevich, Moscow, 2003. 496 p.
6. Mironova T.K. Legal regulation of compulsory pension insurance in Russia and prospects for its development : dissertation of the Candidate. jurid. sciences': 12.00.05 / Tamara Karlovna Mironova, Moscow, 1997, 249 p.
7. Ovcharova L.N. Poverty and economic growth in Russia / L.N. Ovcharova // Journal of Social Policy Research. - 2008. - No. 4. - pp. 439-456.
8. Pososhkov I.T. The book of poverty and wealth and other writings // ed., [afterword.] and a comment. Doctor of Historical Sciences B. B. Kafenhau // Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR. - Moscow, 1951. - 409 p.
9. Savelyeva E.V. Social policy of the Russian state in the 60-90s of the XIX century: a dissertation... doct. History of Sciences: 12.00.05 / Savelyeva Elena Viktorovna. Astrakhan, 2001. 250 p.
10. Tashbekova I.Y. Legal problems of social sphere reform in Russia in the second half of the nineteenth and early twenty-first centuries: legal parallels / I.Y. Tashbekova // Gaps in Russian law. Law journal. - 2010. - pp. 245-246.
11. Frolova T.N. Paternalism in the social policy of Russia. Legal science and practice / T.N. Frolova // Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. - 2021. - pp. 322-324.
12. Kholostova E.I. The system of social services for the population: a historical excursion and a modern view: [monograph] / I.V. Malofeev; E.I. Kholostova.—M.: Dashkov and K, 2017.— 368 p.