

**Ф.Я. Ступак**

Національний медичний університет імені О.О. Богомольця, м. Київ, Україна

## ДІЯЛЬНІСТЬ ЗЕМСТВ У ГАЛУЗІ СУСПІЛЬНОЇ ОПІКИ ТА ДОБРОЧИННОСТІ

У статті подане детальне і глибоке дослідження історіографії земств, що за своїми масштабами займає визначне місце в історії Росії й України. Широка палітра діяльності земств, їх роль як інституту управління викликали в сучасників, а пізніше у дослідників, значний інтерес, який не згасає й сьогодні.

Важливою та актуальною історичною проблемою, яка на сьогодні всебічно не досліджена, є досвід діяльності земських органів самоврядування у галузі суспільної опіки та доброчинності.

Історіографія земств за своїми масштабами та глибиною досліджень займає визначне місце в історії Росії й України. Широка палітра діяльності земств, їх роль як інституту управління викликали в сучасників, а пізніше у дослідників, значний інтерес, який не згасає й сьогодні. Не торкаючись праць стосовно соціальної діяльності земств у галузях освіти і медицини, відзначимо роботу С. Шукліної [1], яка досліджує, окрім іншого, й питання участі земств у соціальному забезпеченні. У праці Т. Лобас [2], яка ґрунтується на матеріалах діяльності Полтавського, Харківського та Чернігівського губернських земств, зіставляються здобутки земств в економічній сфері. К. Шихов [3] вивчав розвиток добродійної діяльності Катеринославського губернського земства з використанням комп'ютерних технологій і методів. Н. Шапошнікова [4] у своїй роботі торкається питань надання земствами соціальної допомоги біженцям в роки Першої світової війни, зазначаючи, що земства використовували різні способи захисту соціального населення. І. Сесак [5] наводить дані про внесок земств Правобережжя України у справу розбудови господарства, однак використані фактичні матеріали, на нашу думку, оцінені не об'єктивно. О. Донік [6] показує всебічну підтримку біженців у східних українських губерніях різними громадськими організаціями та органами самоврядування, надання земцями допомоги постраждалому населенню. Однак в цілому проблема ще недостатньо висвітлена в історичній літературі, тому потребує спеціального дослідження з акцентом на конкретні форми діяльності земств із суспільної опіки та елементи доброчинного спрямування. Висвітлення вказаного і є завданням даної історичної студії.

«Положення про губернські та повітові земські установи» було введено 1 січня 1864 р. В українських губерніях земства введені були в різний час: у Харківській, Полтавській, Чернігівській – у 1865 р., Катеринославській і Херсонській – у 1866 р., Таврійській – у 1866 – 1868 рр. Що стосується Київської, Подільської й Волинської губерній, то в 1904 р. тут було введено спрощене земство, яке проіснувало в цих губерніях до 1911 р., коли почало діяти загальне Положення про земські установи.

Земські видатки поділялися на обов'язкові і необов'язкові (на народну освіту, медицину, ветеринарію, утримання управи та ін.). У 1900 р. видатки земських бюджетів країни розподілялись так: медицина – 27,6%, народна освіта – 17,5%, шляхова справа – 11,5%, утримання земств – 9,8%, різні борги – 11,3%. Решта 23,3% складала обов'язкові видатки на урядові установи, тюремну частину, утворення запасних капіталів [7].

Серед різних видів суспільної опіки другої половини ХІХ – початку ХХ ст. особливе місце посідала земська опіка. Відповідно до Статуту суспільної опіки, на

земство покладалося завідування земськими лікувальними та благодійними закладами, піклування про бідних, невиліковних хворих та божевільних, а також сиріт і скалічених. За діючим законом, крім богаділень, сирітських і виховних будинків, закладами суспільної опіки визнавались також лікарні і будинки божевільних. Проте в перший час діяльності земств піклування про лікування хворих швидко вийшло на перший план, і земська медицина склала самостійну галузь земського господарства [8, с. 210].

До галузі суспільної опіки стало відноситись лише піклування про неімущих, бідних і сиріт. Земські установи або самі влаштовували різні благодійні заклади і доглядали в них нужденних, або надавали матеріальну підтримку благодійним організаціям, чи видавали грошову допомогу окремим особам і сім'ям. Більша частина витрат на добродійну допомогу населенню відшкодовувалась з поточних коштів земських установ. Опіка інвалідів та літніх осіб у богадільнях не набула розвитку в земствах і навіть дещо скоротилась.

Губернські земства витрачали на організацію суспільної опіки значно більшу частину свого бюджету, ніж повітові. В українських губерніях у 1901 р. ними було асигновано: у Таврійській – 10,0%, Херсонській – 4,93%, Катеринославській – 3,2%, Чернігівській – 3,82%, Харківській – 1,38%, Полтавській – 0,44% [9, с. 438-439]. За активністю у суспільній опіці серед повітових земств виділялася Полтавська губернія. На суспільну опіку Волинська губернска земська управа у 1914 р. асигнувала 75 349 руб. 01 коп. [10, арк. 6]. Проте фінансування суспільної опіки губернськими земствами усе-таки було незначним. У 1901 р. на програми суспільної опіки виділялось приблизно в 20 разів менше коштів, ніж це було необхідно.

Окрім надання допомоги невиліковно хворим, особам, нездатним до праці, жебракам, земства влаштовували професійні школи, товариства допомоги, будували тимчасові приміщення для безпритульних (іноді з роздаванням їжі), «странноприимные дома» для переселенців та робітників, відкривали довідкові контори для врегулювання пересування робітників та пошуку роботи.

Земські установи здійснювали диференційований підхід до проблем нужденних. Тут існували не лише особливі форми опіки в богадільнях, що надавали різні види допомоги, але й при видачі допомоги створювались спеціальні фонди, окремо для ремісників, бідних жінок, учителів тощо.

Не менш важливу роботу земські установи проводили з профілактики збідніння. З цією метою створили позичково-благодійні капітали, емеритальні каси. Їх діяльність спрямовувалась на підтримку переселенців, на ремонт і будівництво квартир, будинків. Благодійні капітали створювались для сплати податків неплатників («недоимщиков») з метою запобігання їхнього розорення. Емеритальні пенсії видавались як учасникам каси, так і їх родинам.

Земства надавали одноразову допомогу до різних свят (Різдво, Пасха), вносили оплату за навчання. Використовувалися традиційні кухликові збори.

Окрім опіки, виховання та організації превентивних заходів проти збідніння, земства займались громадськими роботами. Трудова допомога стала частиною земської соціальної діяльності; вона планувалася і на неї виділялися певні кошти.

У земських бюджетах найбільшу частину займали видатки соціального характеру – медицина, народна освіта. Земства остаточно спеціалізували та виділили медицину й народну освіту, що було важливо з точки зору організації ясел для дітей, встановлення стипендій, організації опіки хроніків, сімейної опіки душевнохворих. Земська суспільна опіка тісно торкалася земської медицини і постійно вимагала тієї чи іншої активної участі медичного персоналу.

У кошторисах повітових земських управ зазвичай була стаття видатків на суспільну опіку. Сумська управа у 1898 р. спрямувала такі видатки на видачу грошової допомоги, піклування про родини нижчих чинів. У видатках за 1902 р. зазначена сума в 456 руб. 43 коп. на відправку в Харків безпритульних сиріт, на опіку сиріт і на допомогу нужденним, на припинення епідемій [11, арк. 60].

Земська діяльність у сфері доброчинності розвивалася багато в чому на ентузіазмі активних земців і часто на добровільні приватні пожертвування. Починаючи з 1890-х рр., на користь земств посилюється потік пожертвувань, розміри їх збільшуються. Спостерігається передача нерухомого майна для влаштування чи утримання лікарень і богаділень. Зміцнілий авторитет земства як господарського суб'єкта залучав усе більше добродійників. Приміром, перед Першою світовою війною в дарунок Подільському губернському земству через Головне управління землеустрою від Булатова надійшло два маєтки (понад 900 десятин землі) вартістю півмільйона рублів на влаштування середніх сільськогосподарських училищ [12, с. 239].

Органи земського самоврядування надавали добродійну, фінансову та медичну допомогу сім'ям нижчих військових чинів та офіцерів, дітям-сиротам та іншим категоріям нужденних. На підтримку родин нижчих чинів, призваних на Російсько-японську війну, у Подільській губернії було витрачено з місцевих земських сум 506 627 руб. [13, арк. 2]. За законом від 25 червня 1912 р. надавалась продовольча допомога родинам призваних на військову службу.

Як свідчать архівні документи, серед причин, через які деякі особи не одержували продовольчої допомоги, вказується відсутність відповідного клопотання, неперебування на утриманні призваного на службу, працездатність тощо [14, арк. 20].

Задовольнялися різні клопотання про надання допомоги. Так, Чернігівська губернска земська управа розглядала «прошение дворянки Сливчанской об освобождении ее от платы за лечение в земской больнице в виду крайне тяжелого материального положения» [15, арк. 1]. Земські управи щорічно виділяли кошти на допомогу сиротам, удовам. Особи, які не були приписані ні до яких громад, також опікувались, в одних випадках – земством, в інших – державою.

Губернські земські управи надавали кошти на лікування працівникам земських установ, колишнім працівникам та їх родинам, наприклад, Подільська [16, арк. 9-10] і Харківська [17, арк. 16] управи. Харківське земство зі своїх коштів призначало допомогу незаможним родинам. Ахтирська земська управа клопоталася про призначення грошової допомоги на повіт для підтримки найбідніших родин «в виду действительно поразительной крайности» [18, арк. 8]. Однак при обмеженості коштів управи інколи відмовляли. Так було, наприклад, у 1912 р. в Кам'янці, коли відмову мотивували тим, що «кредит на видачу допомоги неіснуючим вкрай обмежений і допомога з нього видається лише у виключних випадках» [19, арк. 43].

Організація справи благодійної допомоги в сільській місцевості визнавалася недостатньою, незважаючи на чималі зусилля земців у цій галузі. Дійсно, у порівнянні з численними пожертвуваннями на користь міських громадських управлінь, доброчинність на користь земських установ була скромнішою. Це багато в чому пояснюється й тим, що за законодавством піклування про селян покладалось на рідню, і лише ті, у кого її не було, або ж через її бідність, у крайньому випадку, могли бути влаштовані в сільські богадільні.

За прикладом міських попечительств засновувалися земські дільничні попечительства бідних. Шляхом їх створення, при відсутності всестанової волості, можна було наблизитись до практичного втілення найбільш ефективного принципу допомоги – здійснювати опіку силами місцевого населення й на місцеві кошти.

Поруч з цим земства надавали соціально-економічну допомогу селянству та іншим станам. Їх зусиллями створювалися агрономічна, зоотехнічна та інші служби, стали практикою кредитна та страхова справа, відкривались машинно-прокатні пункти, створювалися дослідно-сільськогосподарські станції.

Одним із спрямувань земської опіки була підтримка благодійної мережі. Земські управління допомагали різним благодійним товариствам, організаціям, закладам. Київське

губернське земство надавало субсидії Маріїнській общині сестер милосердя [20, с. 141]. Комітет общини обґрунтовував відповідне клопотання загальнодержавним і корисним значенням її діяльності, наданням безплатної допомоги медичними закладами общини іногородньому населенню. Ковельська повітова земська управа підтримувала місцеве товариство допомоги бідним, яке не мало достатньо коштів, а утримувана ним дешева їдальня-чайна прибутку не давала [21, арк. 18-19]. Кошторис Олександрівської повітової земської управи містить статті видатків на підтримку Катеринославського благодійного товариства, товариства піклування про підкидьків, товариства піклування про дітей, дитячих притулків [22, арк. 24-25], товариства допомоги нужденним учням в губернській земській фельдшерській школі [23, арк. 27]. Полтавське земство допомагало Кременчуцькому товариству допомоги бідним, як зазначалося, у зв'язку з «корисною діяльністю товариства і відповідності його завдань цілям земства», Полтавському, Лубенському, Роменському благодійним товариствам [24, с. 584-586]. Приділяло увагу різним громадам і закладам Таврійське земство [25, арк. 47]. Волинське губернське земство надавало субсидії Житомирському дитячому санаторію, наприклад, у 1911 р. – 2000 руб. [26, с. 81].

Земські установи брали на себе піклування про незаконнонароджених дітей, підкидьків. Тут не існувало якоїсь єдиної системи, однак можна виділити основні тенденції даної групи опікуваних. У багатьох губерніях патронаж здійснювали земські лікарі, учителі та священники спільно з поліцією. Форми опіки могли бути різними. Так, у Київському земстві було створено шість видів патронажу: годування вдома матір'ю; віддавання на вигодовування, виховання, навчання майстрам; утримання в сім'ї школярів; віддавання в «услужение» на основах сімейної опіки.

Поширеною формою була опіка за рахунок благодійних товариств. Харківське губернське земство передало піклування про підкидьків товариству опіки малолітніх безпритульних сиріт, взявши на себе оплату вихователям за дітей, відданих у села. Вказане товариство мало в Харкові притулок, де діти перебували до віддавання їх у села. Нагляд за дітьми в селах, окрім лікаря товариства і фельдшера, доручався опікунам з місцевих осіб. З 1874 до 1902 р. спілка надала підтримку 11 633 дітям [27, с. 382].

Якість опіки контролювалася сільськими старостами разом з обраними від сільської громади обліковцями, які проводили перевірки і складали відповідні акти [28, арк. 3-13]. Селяни на загальному зібранні заслуховували звіти опікунів майна сиріт і за певною формою складався звіт.

Піклування про дітей та їх виховання не обмежувалися лише організацією такого типу допомоги. Безпритульність дітей, які мали батьків, що через виробничі чи інші турботи вимушені їх лишати самих, викликала такі форми підтримки, як денні притулки, ясла. Для старших дітей відкривалися ремісничі класи, для дітей-правопорушників – землеробні колонії і ремісничо-виправні притулки.

Земська соціально спрямована діяльність мала досить різноманітний характер, що видно з переліку її видів. Земства допомагали постраждалим від паводку, неврожаю; допомагали родинам нижчих чинів, призваних в армію; підтримували селян-переселенців; оплачували навчання, утримували стипендіатів у навчальних закладах та пенсіонерів; створювали та фінансували будинки й колонії для душевнохворих, колонії для неповнолітніх злочинців, притулки для підкидьків; будували благодійні заклади різних типів; видавали позики безземельним селянам на придбання землі. Надавалась допомога грішми, речами та продуктами; підтримувались благодійні товариства та різні заклади. Земства розуміли, що для ліквідації нужди потрібна допомога у пошуку роботи, для чого створювалися бюро й контори працевлаштування, організовувалися громадські роботи тощо.

Звісно, не можна змальовувати соціальну роботу земських органів лише світлими тонами, без проблем, труднощів та недоліків. За оцінкою сучасників, земства виділяли безпосередньо на потреби громадської опіки недостатні суми. Це було пов'язано з

недостатнім бюджетом земств, урядовими обмеженнями їх фінансово-економічної діяльності, досить слабкою фінансовою допомогою з боку держави. Тогочасні видання зазначали, що кошти на суспільну опіку «вкрай мікроскопічні і не задовольняють й сотої долі тієї потреби, яка є в наявності» [29, с. 35-36].

У той же час соціальна діяльність земських установ є переконливим свідченням значного творчого потенціалу самоврядування. Підсумки соціальної роботи земських органів у багато разів перевищували аналогічні показники діяльності бюрократичної адміністрації неземських губерній. Досвід земств показав, що без створення широкої та по-справжньому демократичної системи місцевого самоврядування держава не в змозі вирішувати завдання соціального забезпечення населення.

Аналізуючи й оцінюючи діяльність земських органів самоуправління в сфері суспільної опіки, можна стверджувати, що результати були в цілому досить відчутними. Через низку причин об'єктивного і суб'єктивного характеру, серед яких були: складне економічне становище в країні, зміна джерел і обсягів фінансування суспільної опіки, зміни кількісного і якісного складу виборних гласних земських зборів, визнання факультативності суспільної опіки та ін., в діяльності земських органів самоуправління в сфері суспільної опіки відзначались періоди підйомів і спадів.

Земства, отримавши в спадщину від приказів громадської опіки загалом незначні кошти цільового призначення і певну мережу благодійних закладів, що знаходились у незадовільному стані, зуміли збільшити благодійні капітали і спрямувати їх у сферу опіки. У перші десятиліття земства значно збільшили мережу благодійних закладів і кількість опікуваних ними осіб. Однак процес пауперизації, збідніння мас, зростав і земські органи самоуправління з 90-х рр. XIX ст., схоже, змінили свою стратегію стосовно опіки. Вони скоротили відповідні витрати, упевнившись у марності своїх зусиль кардинальним чином змінити ситуацію з бідністю в країні. Основну частину коштів земства почали спрямовувати в сферу охорони здоров'я та освіти, як більш перспективну. Слід визнати, що в цих галузях вони домоглися помітних результатів. Продовжуючи боротись з поширенням бідності в країні, земства вели активні пошуки нових форм з опіки нужденних, зокрема набули поширення так звані економічні заходи виділення дешевих квартир кустарям, організація різних товариств допомоги ремісникам, учителям, організація сільськогосподарських шкіл для бідних селянських дітей. Запобіжними заходами боротьби з бідністю і жебрацтвом стало надання земствами допомоги переселенцям, організація громадських робіт і створення бюро працевлаштування, страхування від нещасних випадків на роботі та ін.

Максимальна індивідуалізація соціального захисту дозволила земствам (хоча б в невеликій кількості за нестачею коштів) застосовувати найрізноманітніші форми підтримки населення не лише у вигляді прямої благодійності, але й в галузі попередження бідності.

Досвід земств показує ефективність організації адресної допомоги нужденним, а також її економічну доцільність для держави. Принцип адресності у діяльності місцевих органів самоуправління дозволяє своєчасно і з великою долею об'єктивності підходити до надання допомоги нужденним і визначати необхідну їй форму.

Соціальний вибух в країні і зміна політичного курсу поставили крапку в розвитку земського самоврядування і відповідно земської допомоги нужденним.

Безсумнівною заслугою земств було те, що соціальний захист став розглядатися як найважливіша суспільна справа, що було вкрай необхідно та своєчасно в умовах швидкого утвердження капіталістичних відносин з усіма відповідними наслідками: аграрним перенаселенням, розпадом традиційного селянського побуту, стрімкою урбанізацією, безробіттям тощо. Діяльність земств була спрямована не лише на пом'якшення наслідків цих явищ, але й на попередження їх, та знайшла широкий і багатогранний характер.

Досвід земських органів самоврядування в галузі суспільної опіки вказує на необхідність своєчасного вирішення соціальних проблем у суспільстві для підтримання його стабільного стану.

В контексті зазначеного підкреслимо необхідність подальших досліджень з цього важливого напрямку з акцентом на регіональні особливості соціальної роботи земств.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Шукліна С.О. Освітня та культурницька діяльність органів місцевого самоврядування й громадськості Таврійської губернії (друга половина XIX – початок XX ст.) : автореф. канд. іст. наук / С.О. Шукліна. – К., 2004.
2. Лобас Т.Л. Экономическая деятельность земских учреждений (1864 – 1914). На материалах земств Полтавской, Харьковской, Черниговской губерний : автореф. канд. ист. наук / Т.Л. Лобас. – М., 1997.
3. Шихов К.Л. Земська доброчинність на Катеринославщині 1866 – 1913 рр. (комп'ютерні технології обробки та аналізу джерел) / Шихов К.Л. – Дніпропетровськ, 2003.
4. Шапошнікова Н.О. Продовольче становище в Україні в роки Першої світової війни (липень 1914 – лютий 1917) / Шапошнікова Н.О. – К. : Інститут історії України НАН України, 2002. – 174 с.
5. Сесак И.В. Земские учреждения на Правобережной Украине (1904 – 1917 гг.) : автореф. канд. ист. наук. / И.В. Сесак. – Львов, 1987.
6. Донік О.М. Діяльність громадських організацій і товариств у справі допомоги військовим та цивільному населенню України в роки Першої світової війни (1914 – 1918 рр.) // Проблеми історії України XIX – початку XX століття; за ред. О.П. Реєнта, О. Крижанівської. – Вип. 4. – К., 2002. – С. 155-182.
7. Большая энциклопедия. – Т. 9. – СПб., 1902.
8. Ступак Ф.Я. Регіональний досвід соціально-доброчинної діяльності: Сумщина / Ф.Я. Ступак // Сумська старовина. – 2002. – № 10. – С. 209-215.
9. Веселовский Б. История земства за 40 лет / Веселовский Б. – СПб. : изд. О.Н. Поповой, 1909. – Т. 1. – 724 с.
10. Державний архів Житомирської області. – Ф.183. – Оп. 1. – Спр. 1186.
11. Державний архів Сумської області. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 7.
12. Ульянова Г.Н. Благотворительность в Российской империи, XIX – начало XX века. / Ульянова Г.Н. – М. : Наука, 2005. – 403 с.
13. Державний архів Хмельницької області. – Ф. 233. – Оп. 1. – Спр. 755.
14. Державний архів Вінницької області. – Ф. 255. – Оп. 1. – Спр. 438.
15. Державний архів Чернігівської області. – Ф. 140. – Оп. 2. – Спр. 25.
16. Державний архів Хмельницької області АХМО. – Ф. 233. – Оп. 1. – Спр. 26.
17. Державний архів Харківської області. – Ф. 304. – Оп. 1. – Спр. 2246.
18. Державний архів Харківської області. – Ф. 304. – Оп. 1. – Спр. 611.
19. Державний архів Хмельницької області. – Ф. 233. – Оп. 1. – Спр. 1808.
20. Ступак Ф.Я. Благодійні товариства Києва (др. пол. XIX – поч. XX ст.) / Ступак Ф.Я. – К. : Хрещатик, 1998. – 208 с.
21. Державний архів Волинської області. – Ф. 413. – Оп. 1. – Спр. 1.
22. Державний архів Запорізької області. – Ф. 56. – Оп. 1. – Спр. 335.
23. Державний архів Запорізької області. – Ф. 56. – Оп. 1. – Спр. 257.
24. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства (с 1883 по 1894 г. вкл.). – Полтава, 1907.
25. Державний архів Республіки Крим. – Ф. 60. – Оп. 1. – Спр. 164.
26. Доклады Волынскому губернскому земскому собранию. – Житомир, 1913. – 91 с.
27. Селиванов А.Ф. Современное положение русской благотворительности / А.Ф. Селиванов // Труды Первого съезда русских деятелей по общественному и частному призрению. 8 – 13 марта 1910 г. : в 2 ч. – СПб. : тип. И.В. Леонтьева, 1910. – Ч. 2. – С. 375-388.
28. Державний архів Донецької області. – Ф. 110. – Оп. 1. – Спр. 90а.
29. Дядиченко А.Н. Доходы и расходы губернского и уездных земств Черниговской губернии за 25-летие. 1885 – 1910 годы / Дядиченко А.Н. – Чернигов 1912. – 40 с.

#### **Ф.Я. Ступак**

##### **Деятельность земств в сфере общественной опеки и благотворительности**

В статье подано детальное и глубокое исследование историографии земств, которое по своим масштабам занимает значительное место в истории России и Украины. Широкая палитра деятельности земств, их роль как института управления вызвали у современников, а позднее у исследователей, значительный интерес, который не угасает и по сей день.

#### **F.Ya. Stupak**

The article examines the actual problem of our time, which is little investigated. The problem is social activity of self-government institutions. The result of all this work is important and irreversible.

*Стаття надійшла до редакції 15.09.2009.*