

УДК 94(470)«1875/1914»:352.075:364.662–54(476)

Н.С. Моторова

*канд. ист. наук, доц., доц. каф. всеобщей истории и мировой культуры
Витебского государственного университета имени П.М. Машерова*

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ БЕЛОРУССКО-ЛИТОВСКИХ ГУБЕРНИЙ (1875–1914 гг.)

В статье проанализировано взаимодействие органов местного самоуправления и благотворительных обществ белорусско-литовских губерний в 1875–1914 гг. Оно осуществлялось через создание и финансирование различных учреждений по оказанию помощи взрослым и детям. Отмечено, что органы местного самоуправления широко практиковали выделение денежных пособий благотворительным обществам для содержания этих учреждений. Подобная практика не налагала на них никаких дополнительных обязательств, но в то же время обеспечивала своевременную помощь нуждавшимся в ней. В свою очередь, благотворительные общества представляли органам самоуправления отчеты о деятельности своих учреждений, вводили в состав правлений представителей городов и земств. Это послужило основой для создания оригинальной модели социальной помощи населению, основанной на принципах сотрудничества и взаимодействия общества и государства.

Введение

После отмены крепостного права в 1861 г. правительство Российской империи столкнулось с необходимостью оперативно решать проблемы, которые возникали в социальной сфере. К ним относились борьба с нищенством, организация призрения сирот и престарелых, оказание помощи малоимущему населению и т.п. Для их эффективного решения государство делегировало часть своих полномочий в социальной сфере местному самоуправлению. В то же время на местах функционировали частные благотворительные общества, которые также принимали активное участие в организации помощи нуждавшемуся населению. В новых условиях органы местного самоуправления и частные благотворительные общества были вынуждены координировать свою деятельность, искать наиболее эффективные формы сотрудничества.

В отечественной историографии проблема взаимодействия органов местного самоуправления и благотворительных обществ белорусско-литовских губерний не получила должного освещения. Частично она затрагивается в монографии С.Ф. Шимуковича «Благотворительность в Беларуси в конце XIX – начале XX века». Однако эта работа посвящена анализу деятельности государственных и частных благотворительных учреждений на территории Беларуси в ее современных границах.

Цель данной статьи состоит в целостном анализе взаимодействия органов местного самоуправления и благотворительных обществ белорусско-литовских губерний в 1875–1914 гг. Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач: проследить процесс становления системы органов местного самоуправления и их полномочий в сфере общественного призрения; охарактеризовать развитие системы частных благотворительных обществ на территории региона; показать основные формы взаимодействия органов самоуправления и благотворительных обществ при оказании помощи детям; выявить формы совместной деятельности по оказанию помощи взрослым.

Формирование системы местного самоуправления на территории региона и ее функции в сфере общественного призрения

В 1875 г. на территорию белорусско-литовских губерний было распространено действие Городового положения 1870 г., что положило начало формированию качественно новой системы местного самоуправления в городах. Городские власти должны

были заботиться о благосостоянии местного населения и открывать за свой счет благотворительные заведения [1, с. 823]. В 1892 г. в силу вступило новое Городовое положение. В нем указывалось, что к обязанностям органов городского самоуправления относилось «попечение о призрении бедных и о прекращении нищенства; устройство благотворительных ...заведений и заведование ими» [2, с. 433].

В 1903 г. на территории трех белорусских губерний (Витебской, Минской и Могилевской) были созданы управления по делам земского хозяйства. В их ведение были переданы благотворительные заведения, которые ранее подчинялись приказам общественного призрения. К их обязанностям было также отнесено «попечение о призрении бедных, неизлечимо больных и умалишенных, а также сирых и увечных» [3, с. 338–339]. Аналогичная норма содержалась и в Положении о губернских и уездных земских учреждениях, действие которого было распространено на территорию Витебской, Минской и Могилевской губерний в 1911 г. [4, с. 495; 5, с. 170].

Расширение сети благотворительных обществ на территории белорусско-литовских губерний

На территории региона функционировали разнообразные благотворительные общества, которые выполняли основные функции по оказанию помощи нуждавшемуся населению. Первые из них начали появляться еще в годы правления Александра I. Однако, как справедливо отметил белорусский исследователь С.Ф. Шимукович, процесс создания таких обществ был затруднен. Для их открытия требовалось получить разрешение императора через Кабинет министров [6, с. 20].

В 1862 г. эта процедура была значительно упрощена. При утверждении устава Оренбургского общества вспомоществования бедным в законодательном порядке был изменен общий порядок учреждения благотворительных обществ. Эти вопросы были переданы в компетенцию МВД [7, с. 26]. Дальнейшее упрощение процедуры открытия благотворительных обществ было связано с утверждением «Примерного устава Общества пособия бедным» 10 июля 1897 г. С этого времени губернаторы получили право без предварительного согласования с МВД разрешать учреждение тех обществ, которые приняли указанный устав в качестве образца. Это касалось как христианских, так и еврейских благотворительных обществ [6, с. 23–24].

Дальнейшему распространению благотворительных обществ способствовало издание «Временных правил о союзах и обществах» от 4 марта 1906 г. Отныне они могли учреждаться «без испрошения на то разрешения правительственной власти» [8, с. 201]. Однако в своей деятельности общества не могли преследовать политических целей. Дела по открытию, регистрации, запрету и закрытию обществ были переданы в губернские или областные присутствия. Для учреждения общества достаточно было подать заявление на имя губернатора или градоначальника, которое затем передавалось на рассмотрение присутствия. В соответствии с указанными целями обществ было разрешено открывать учреждения и предприятия, устраивать чтения, спектакли, концерты, благотворительные базары, собирать пожертвования и пр. [8, с. 202–203].

В целом на протяжении второй половины XIX – начала XX в. наблюдалась либерализация законодательства, которое регулировало деятельность благотворительных обществ. Это создавало благоприятные условия для увеличения их числа и расширения объемов помощи. По данным за 1903–1904 г., на территории белорусско-литовских губерний функционировали 250 благотворительных обществ различной направленности. Главными направлениями их деятельности были выплата пособий малообеспеченному населению и содержание различных благотворительных заведений как для детей, так и для взрослых, о чем свидетельствует структура их расходов. В начале XX в. при сово-

купном доходе, превышавшем 780 тыс. руб., благотворительные общества региона на содержание благотворительных учреждений затратили более 234 тыс. руб. (35,9% всех расходов), на оказание помощи вне заведений – более 196 тыс. руб. (30% всех расходов) [9, с. 6–9, 22–23, 36–37, 48–51].

Организация благотворительной помощи детям

На территории белорусско-литовских губерний находились разнообразные учреждения, в которых оказывалась помощь детям: приюты, дневные ясли и т.п. Преимущественно они были в ведении благотворительных обществ и содержались за их счет. В свою очередь, органы местного самоуправления с момента своего основания старались оказывать содействие благотворительным обществам в организации призрения детей.

Один из ярких примеров взаимодействия органов самоуправления и благотворительных обществ в этом направлении представляет собой история детского приюта в Витебске. В 1878 г. Витебская городская дума на основании предложения губернатора П.Я. Ростовцева приняла в свое ведение учрежденное Благотворительным обществом заведение для призрения бедных сирот [10, л. 530, 557]. Приют находился под патронажем городских властей до 1900 г., пока Витебское общество попечения о детях не выступило с инициативой его переподчинения при сохранении прежнего механизма финансирования (существование приюта было обусловлено ежегодным отчислением из городских средств 1 676 руб., из коробочных сумм – 2 000 руб.). Обсудив этот вопрос на заседании 26 января 1900 г., Городская дума приняла решение передать приют в заведование Общества, продолжив при этом выделять средства на его содержание. Общество же должно было обеспечить воспитание и обучение грамоте и ремеслам не менее 30 мальчиков и представлять ежегодные отчеты о расходах. При решении вопросов, касающихся приюта, на заседания Правления должен приглашаться городской голова [11, л. 48–50]. Однако уже в 1905 г. Витебское общество попечения о детях отказалось от заведования приютом и выразило готовность вернуть его в ведение города. Городская дума приняла решение передать его Благотворительному обществу, сохранив при этом пособие на его содержание в размере 3 500 руб., если в приюте будет не менее 30 воспитанников. Также было решено избирать представителя от города для участия в заседаниях Благотворительного общества при обсуждении различных вопросов, связанных с деятельностью приюта [12, л. 518, 567об.].

Еще один яркий пример эффективного взаимодействия представляло собой сотрудничество общества «Милосердие» и органов самоуправления Минска и Минской губернии. Это общество было создано в 1897 г. Оно было ориентировано на организацию призрения детей, в его ведении находился приют для подкидышей [6, с. 108, 113]. Наиболее активно помощь ему оказывал Минский губернский комитет по делам земского хозяйства. Причем каждый раз при назначении пособий оговаривалось, что средства направлялись на финансирование приюта для подкидышей. Суммы выделялись довольно крупные: в 1906 г. 2 600 руб., в 1908 г. – 3 575 руб. [13, с. 25–26; 14, с. 25]. Минское губернское земское собрание продолжило традицию финансирования этого общества. На заседании 5 февраля 1912 г. оно приняло решение выделить 11 455 руб. на содержание приюта для подкидышей, 6 500 руб. – на перестройку здания для приюта [15, с. 93, 101–102]. Назначение таких значительных сумм было обусловлено тем, что Минское губернское земство считало, что призрение подкидышей входило в круг его обязанностей, но при этом оно настаивало на предоставлении отчетов о деятельности приюта [16, л. 83–84об.].

Пособия на содержание приютов и организацию призрения подкидышей со стороны органов местного самоуправления получали и другие благотворительные общества региона. Могилевское управление по делам земского хозяйства на протяжении 1903–1911 гг. выплачивало Гомельскому обществу пособия бедным по 1 500 руб. на содержание детского приюта [17, с. 12]. Первое очередное Витебское губернское земское собрание в 1912 г. выделило Благотворительному обществу на призрение подкидышей 3 660 руб. [18, с. 43].

Помимо учреждений постоянного пребывания детей, благотворительные общества в начале XX в. выступали с проектами открытия яслей и детских садов. Первое подобное учреждение было открыто в Минске в 1904 г. по инициативе местного отделения Общества защиты женщин для ухода за малолетними детьми поденных работниц во время работы матерей [19, с. 159]. Этот дневной приют носил название «Ясли» и получал пособия от органов местного самоуправления. Так, в 1911 г. городские власти Минска направили на его содержание 500 руб. [16, л. 59, 66об.], Минское губернское земское собрание в 1912–1914 гг. выделяло ежегодно ему пособия по 150 руб. [20, с. 70].

Организация благотворительной помощи взрослым

Благотворительные общества оказывали помощь взрослым в различных учреждениях. Полное призрение обеспечивалось в богадельнях, домах трудолюбия. Временная помощь предоставлялась через заведения открытого типа – ночлежные дома, дешевые столовые.

Одним из наиболее распространенных типов благотворительных учреждений для взрослых были богадельни, большая часть которых находилась в ведении благотворительных обществ. Формы помощи им со стороны органов местного самоуправления были различными. Чаще всего они выделяли пособия благотворительным обществам на содержание богаделен, отводили участки земли для строительства зданий. Например, в 1895 г. Двинская городская дума предоставила в пользование Благотворительному обществу участок земли для строительства здания богадельни [21, л. 149, 154]. Как видно из сметы расходов Бреста на 1912 г., городские власти выделили 120 руб. на содержание богадельни местного Благотворительного общества [22, л. 53–54об.].

С 1890-х гг. на территории белорусско-литовских губерний начали активно открываться дома трудолюбия. В большинстве случаев инициатива в их учреждении исходила от губернской администрации, которая получала поддержку со стороны органов местного самоуправления. Непосредственное заведование этими учреждениями осуществляли благотворительные либо попечительные общества. Так, в 1893 г. Виленская дума по предложению губернатора Н.А. Гревеница постановила выделить 3 000 руб. на открытие дома трудолюбия [23, с. 58]. В Двинске главным инициатором открытия дома трудолюбия выступило местное Благотворительное общество. Именно ему Городская дума и выделила 500 руб. на строительство здания [24, л. 405об.].

Органы местного самоуправления оказывали финансовую помощь благотворительным обществам для содержания дешевых столовых. Наиболее распространена эта практика была в городах. Например, в Могилеве в 1911 г. Дума выделила Обществу пособия бедным на содержание дешевой столовой 300 руб. при условии предоставления обедов населению без различия вероисповедания [25, с. 3].

Заключение

На территории белорусско-литовских губерний функции общественного призрения и помощи малоимущему населению выполняли как органы местного самоуправления, так и частные благотворительные общества. Система органов самоуправления

начала формироваться в регионе с 1875 г. и состояла из двух структурных частей: городского и земского. Однако управления по делам земского хозяйства и сменившие их затем земства функционировали только в восточной части региона и не затронули т.н. «ли-товских» губерний – Виленскую, Гродненскую и Ковенскую. В законодательных актах обязанности органов самоуправления в сфере общественного призрения были сформулированы весьма расплывчато.

В то же время к моменту создания системы самоуправления на территории региона уже функционировала разветвленная сеть частных благотворительных обществ, которые располагали собственными благотворительными учреждениями для детей и взрослых и источниками финансирования. Либерализация законодательства, регулировавшего их деятельность, способствовала увеличению их количества и расширению объемов помощи. В этих условиях органы местного самоуправления, которые обладали меньшими финансовыми возможностями и не имели достаточного опыта работы в сфере общественного призрения, налаживали взаимодействие с благотворительными обществами. Наибольшее распространение получила выплата денежных пособий на содержание благотворительных учреждений для детей и взрослых. В этом случае от органов самоуправления не требовалось дополнительных обязательств. Со своей стороны благотворительные общества могли представлять отчеты, вводить в состав правления представителей городов и земств. Так начало оформляться взаимодействие органов местной власти и общественных организаций в сфере общественного призрения, был заложен фундамент для создания оригинальной модели социальной помощи населению, основанной на принципах сотрудничества общества и государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ) / Отд. 1. От № 47862–48529. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1874. – Собр. 2, т. XLV : 1870. – 896 с.
2. ПСЗ РИ / От № 8215–9216 и доп. – СПб. : Гос. тип., 1895. – Собр. 3, т. XII : 1892. – 1353 с.
3. ПСЗ РИ / Отд. 1. От № 22360–23838 и доп. – СПб. : Гос. тип., 1905. – Собр. 3, т. XXIII : 1903. – 1167, 136 с.
4. ПСЗ РИ / От № 6505–7339 и доп. – СПб. : Гос. тип., 1893. – Собр. 3, т. X : 1890. – 843, 244 с.
5. ПСЗ РИ / Отд. 1. От № 34629–36390 и доп. – СПб. : Гос. тип., 1914. – Собр. 3, т. XXXI : 1911. – 1411, 15, [17] с.
6. Шимукович, С. Ф. Благотворительность в Беларуси в конце XIX – начале XX века / С. Ф. Шимукович. – Минск : Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2006. – 168 с.
7. ПСЗ РИ / Отд. 1. От № 37827–38621. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1865. – Собр. 2, т. XXXVII : 1862. – 832 с.
8. ПСЗ РИ / Отд. 1. От № 27173–28753 и доп. – СПб. : Гос. тип., 1909. – Собр. 3, т. XXVI : 1906. – 1141, [30] с.
9. Число благотворительных учреждений, их средства, доходы и расходы и размеры оказываемой ими помощи по губерниям // Благотворительность в России : в 2 т. – СПб. : Типо-лит. Н. Л. Ныркина, 1907. – Т. 1. – С. 1–171.
10. Журналы заседаний Динабургской городской думы и Витебского губернского по городским делам присутствия о выдаче содержания члену Управы Бабичеву, о пособии служащим и по другим вопросам // Национальный исторический архив Беларуси в Минске (НИАБМ). – Ф. 1430. Оп. 1. Д. 36300.

11. Доклады Городской управы Думе о мероприятиях по благоустройству и улучшению санитарного состояния города, о ремонте и сдаче в аренду городского театра, об открытии Витебского общества велосипедистов-любителей, о переименовании одной из улиц города в Суворовскую в честь 100-летия со дня смерти А. В. Суворова и по финансовым вопросам // НИАБМ. – Ф. 2496. Оп. 1. Д. 607.

12. Доклады Управы Городской думе о санитарном состоянии и благоустройстве города, о сдаче в аренду театра, устройстве телефонной сети и водопровода, отводе земельных участков под пристани на реке Зап. Двина, об открытии и выдаче субсидии Пушкинской городской библиотеке, о порядке выборов в Государственную думу, о забастовках служащих трамвая и о мерах борьбы с революционным движением в г. Витебске // НИАБМ. – Ф. 2496. Оп. 1. Д. 4616.

13. Сборник постановлений Минского губернского комитета по делам земского хозяйства за 1906 год. – Минск : Паровая типо-лит. И. и В. Тасьман, 1907. – 127, [33] с.

14. Сборник постановлений Минского губернского комитета по делам земского хозяйства за 1908 год. – Минск : Паровая типо-лит. В. и И. Тасьман, 1909. – 10, 110 с.

15. Журналы первого очередного Минского губернского земского собрания. Сессия 25 января – 7 февраля 1912 г. – Минск : Губ. тип., 1912. – XV, 143 с.

16. Отчеты благотворительных учреждений на 1911 г. // НИАБМ. – Ф. 299. Оп. 3. Д. 1426.

17. Краткий обзор деятельности земского управления Могилевской губернии за 1903–1911 годы. – Могилев губ. : Губ. тип., 1911. – 31 с.

18. Журналы первого очередного губернского земского собрания. Сессия 15–25 января 1912 года / Витебское губернское земство. – Витебск : Типо-лит. насл. М. Б. Неймана, 1912. – 32, 391 с.

19. Фонды Национального исторического архива Беларуси : справочник / сост. Г. Е. Акулович [и др.]. – Минск : БелНИИДАД, 2006. – 304 с.

20. Краткий обзор деятельности земств Минской губернии в первом трехлети. – [Б. м. : б. г.]. – 105 с.

21. Журналы заседаний Двинской городской управы и Думы и расписание доходов г. Двинска за 1895 г. // НИАБМ. – Ф. 2508. Оп. 1. Д. 435.

22. Протоколы заседаний Управы // Национальный исторический архив Беларуси в г. Гродно. – Ф. 492. Оп. 1. Д. 82.

23. Протоколы Виленской городской думы за первое полугодие 1893 года. – Вильно : Тип. М. Б. Жирмунского, 1892. – 4, 116 с.

24. Дело по прошениям разных лиц об определении на службу, выдаче пособий, о предоставлении отчетов благотворительных обществ, городских общественных банков и пр. // НИАБМ. – Ф. 1430. Оп. 1. Д. 43670.

25. Могилевский Вестник. – 1911. – 16 (29) марта. – № 60.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 04.02.2016

Motorova N.S. The Interaction between Local Governments and Charities of the Belarusian-Lithuanian Provinces in 1875–1914 years

The article analyzes the interaction between local governments and charities of the Belarusian-Lithuanian provinces in 1875–1914 years. It was carried out through the creation and funding of various institutions to help adults and children. It was noted that the local authorities are widely practiced the allocation of cash benefits charities for the content of these institutions. This practice does not impose on them any additional obligations, but at the same time provide timely aid to the needy there. In turn, the charities were self-governing bodies reports on the activities of their institutions, were introduced on the boards of representatives of towns and district council. This served as the basis for creating the original model of social care to the population, based on the principles of cooperation and interaction between society and the state.