

УДК 364: 177.72(477) 8/12

**ДОСВІД ЗЕМСЬКИХ ОРГАНІВ  
САМОВРЯДУВАННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ  
ТА БЛАГОДІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ  
В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ  
КІНЕЦЬ ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТ.****EXPERIENCE OF LANDS  
OF SELF-GOVERNMENT IN THE SOCIAL  
SPHERE AND CHARITABLE ACTIVITY IN THE  
RUSSIAN EMPIRE OF XIX – XX CENTURIES****Стецюк В. Б.,**

кандидат історичних наук, доцент,  
докторант кафедри історії України,  
Кам'янець-Подільський національний  
університет імені Івана Огієнка  
(Україна, Кам'янець-Подільський),  
e-mail: steciukvad82@gmail.com

**Палилюк О. М.,**

кандидат історичних наук, викладач кафедри  
соціальної роботи та психології, Подільський  
спеціальний навчально-реабілітаційний  
соціально-економічний коледж  
(Україна, Кам'янець-Подільський),  
e-mail: Palelulko1980@ukr.net

**Гуменюк І. М.,**

викладач кафедри соціальної роботи та  
психології, Подільський спеціальний навчально-  
реабілітаційний соціально-економічний коледж  
(Україна, Кам'янець-Подільський),  
e-mail: gumenyk.inna2017@gmail

**Stetsiuk V. B.,**

Candidate of Historical Sciences, Docent,  
Doctoral Candidate department of History of Ukraine  
Kamianets-Podilsky, National Ivan Ohienko University  
(Kamianets-Podilsky, Ukraine),  
e-mail: steciukvad82@gmail.com

**Palelulko O. M.,**

Candidate of Historical Sciences, lecturer  
department of Social Work and Psychology,  
Podilsky Social and Economical College  
(Kamianets-Podilsky, Ukraine),  
e-mail: Palelulko1980@ukr.net

**Humeniuk I. M.,**

lecturer department of Social Work and  
Psychology, Podilsky Social and Economical College  
(Kamianets-Podilsky, Ukraine),  
e-mail: gumenyk.inna2017@gmail

У статті висвітлено розвиток, місце і роль земств у суспільно-політичному житті держави, розглянуто земства як органи місцевого самоуправління та їх вплив на подальший розвиток земського лібералізму. Досліджено питання соціального захисту, соціальної підтримки в суспільстві державою та благодійними організаціями, адже в будь-який час, будь-яку історичну епоху існували категорії людей, які цього захисту потребували. У зв'язку з цим особливо цінним є вивчення досвіду організації соціального захисту в минулому як на державному, так і на місцевому рівнях в Російській імперії (і в Україні) к. ХІХ – п. ХХ ст.

**Ключові слова:** місцеві органи влади, земські органи, земська реформа, соціальна робота, благодійність.

*The article covers the development, place and role of county council in the socio-political life of the state, considered county*

*council as local government and their influence on the further development of Zemsky liberalism.*

*The issues of social protection, social support in the society by the state and charitable organizations have been investigated, because at any time, any historical epoch, there were categories of people who needed this protection. In this regard, it is especially valuable to study the experience of organizing social protection in the past, both at the state and local levels in the Russian Empire (and in Ukraine) in XIX – XX centuries.*

**Keywords:** local authorities, Zemsky authorities, Zemsky reform, social work, charity.

**Постановка проблеми.** Органи місцевого самоврядування – земські установи, що виникли в Російській імперії в процесі буржуазних реформ 60 – 70х рр. ХІХ ст., відіграли важливу роль у соціально-економічному, громадсько-політичному та культурному житті країни. З 1860-х рр. в соціальну роботу включилися земські самоврядувальні органи, діяльність яких у сфері громадського піклування у міру зміцнення інститутів самоврядування ставала все більш широкою і різнобічною. Земський досвід свідчить, що успішне виконання державою своїх функцій і завдань, у тому числі в підвищенні рівня життя населення, з об'єктивною необхідністю припускає активну участь широких соціальних верств в державному і громадському житті. Практика створення та діяльності земств переконливо показала, що система місцевого самоврядування була важливим засобом пробудження і розвитку ініціативи населення в політичній, господарській, культурній та інших галузях, грала роль школи соціального управління. У своїй багатогранній роботі по налагодженню місцевого господарства і поліпшенню побуту жителів губернські та повітові збори і управи накопичили значний досвід організації громадської допомоги населенню в самих різних галузях соціальної сфери, залишили нащадкам таке багату спадщину, яке заслуговує на увагу і глибокого вивчення в сучасних умовах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження деяких аспектів роботи земств саме в царині соціальної роботи, суспільної опіки приділяли такі дослідники, як В. Веселовський, Е. Максимов. Проблематика місцевого самоврядування вперше привернула увагу вчених і представників влади ще в середині ХІХ ст., коли зі становленням індустріального суспільства у світі виникли перші проблеми, пов'язані з питаннями організації соціального управління на різних рівнях політико-територіальних структур. Радянська історіографія тривалий час не звертала увагу на проблеми історії земства, тому їх розробка була розпочата лише з 50-х років. У 60-70ті роки виходять монографічні роботи В. Гармізи, Л. Захарової, П. Зайончковського, Н. Пірумової, В. Чернухи присвячені підготовці земської реформи, внутрішній політиці держави після створення органів земського самоврядування. По-новому була поставлена проблема вивчення земств російськими істориками через розробку на початку 90х років загально-федеральної науково-дослідницької програми «Місцеве самоврядування й перспективи розвитку», яка значною мірою стимулювала роботу дослідників В. Абрамова, Г. Акаєнова, Г. Герасименка, О. Паніної, Ф. Петрова, Л. Пісаркової, А. Сливи, Н. Фігуровської [2, с. 23].

**Мета даної статті** – дослідити та проаналізувати роботу органів земського самоврядування в соціальній сфері. Для реалізації поставленої мети передбачається вирішення таких завдань:

- визначити вплив земської реформи на розвиток суспільної опіки;
- вивчити досвід та аналіз діяльності земських органів у соціальній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** У середині XIX ст. Російська імперія, до складу якої входило 80% українських земель, переживала глибоку кризу, суть якої полягала в невідповідності існуючих феодальних структур та відносин провідним світовим тенденціям розвитку, що утверджували нове буржуазне суспільство. Дедалі очевидною ставала необхідність модернізації держави. Спираючись на прагматично налаштовану частину імперської бюрократії, Олександр II вирішив перейти до радикальних реформ. У комплексі реформ Олександра II після скасування кріпосного права провідне місце належало земській, судовій та військовій. Земська реформа (1864 р.) передбачала створення виборчих місцевих органів самоврядування — земств [5, с. 249, 253]. Початок реформі поклало затвердження указом Олександра II 1 січня 1864 р. “Положення про губернські та повітові заклади”. Система земського самоврядування не охоплювала територію всієї держави. Згідно з указом вона вводилася в 34 губерніях Росії. На українських землях виборні земські установи були створені в період 1865-1870 рр. в Лівобережній та степових губерніях, в 1911 р. в трьох правобережних губерніях (Київщина, Волинь, Поділля). Своїм указом 1 січня 1864 Олександр II затвердив «Положення про губернські і повітові земські установи». Правовий статус земств був відразу обмежений самодержавним урядом. «Положення про губернські і повітові земських установ» не розглядав їх як політичні органи. За рішенням уряду об’єктом «підкування» земських самоврядних органів стали економічна і соціально-культурна сфери підвідомчих територій, їх місцеві «користі і потреби». Основна увага земств зосереджувалася на заходи щодо організації місцевого господарства та побуту, серед яких значну питому вагу становило соціальне обслуговування населення. Згадуване вище “Положення про губернські та повітові заклади” так визначало завдання земських зібрань та управ: “I. Завідування майном, капіталами та грошовими зборами земства. II. Влаштування і утримання будівель, інших споруд, шляхів сполучення, що належать земству та утримуються за його рахунок. III. Заходи забезпечення народного продовольства. IV. Завідування земськими лікарнями та благодійними закладами; опіка бідних, невиліковно та психічно хворих, а також вбогих і калік; способи припинення злиденності; підкування про будівництво церков. V. Управління справами взаємного земського страхування майна. VI. Турбота про розвиток місцевої торгівлі і промисловості. VII. Участь, переважно в господарському відношенні і в межах закону визначених, в опікуванні народної освіти, народного здоров’я та в’язниць. VIII. Сприяння попереджен-

ню пошесті тварин, а також збереженню хлібних посівів та інших рослин...” [7, с. 42-43]. Як ми бачимо, серед перелічених об’єктів відповідальності земств, чільне місце займає саме царина соціальної діяльності. До того ж “Положення...” (1864 р.) поділяло справи, що входили до земської компетенції, на обов’язкові (державні) і необов’язкові (губернські) повинності [1, с. 113].

До першої групи потрапили такі обтяжливі для царської казни справи, як: утримання в’язниць і квартир для чинів поліції, етапна повинність, облаштування та ремонт великих шляхів та споруд на них, влаштування та утримання пристаней поза містами. До другої (необов’язкової) саме ті справи, які, в більшості своїй, належали до соціальної сфери: керівництво земськими лікувальними установами, участь у заходах по охороні здоров’я, протипожежна справа, забезпечення роботи закладів народної освіти, ветеринарна справа, зв’язок, страхування, підкування про сільське господарство [8, с. 17]. Такий поділ призвів до того, що спочатку співвідношення витрат земських коштів на обов’язкові і необов’язкові повинності було не на користь останніх. Так у 1865 р. воно дорівнювало відповідно 82% і 18%, у 1868 р. — 63% та 37%. Потрібен був певний час для того, щоб земські установи змогли опанувати фінансову ситуацію і змінити співвідношення витрат на користь необов’язкових справ: в 1880 р. — 43% і 57%; у 1890 р. — 35% і 65%, у 1913 р. — 20,5% і 79,5% [7, с. 189-191]. Яскравим прикладом неоднакового внеску повітових та губернських земств у справу соціального захисту населення, є фінансування ними закладів опіки. Наприклад, в 1901 р. 45 повітових земств нічого не асигнували на заходи суспільної опіки, 234 — до 1% кошторису, 76 — 1% — 3%, 4 земства — 3% — 5% кошторису. Аналогічну картину демонструють і губернські земства. У цьому ж 1901 р. Орловське земство виділило на ці цілі 11,1% кошторису, Таврійське — 10%, Херсонське — 4,9%, Чернігівське — 3,8%, Катеринославське — 3,2%, Харківське — 1,3%, Полтавське — 0,4%, Санкт-Петербурзьке — 0,3% [7, с. 338-339] (і це при тому, що частина витрат на заклади опіки покривалася відсотками з капіталів, що були передані земствам від приказів та з благодійних пожертвувань).

Слід зазначити, що більша частина земських видатків на суспільну опіку йшла саме на утримання богаділень, яких в 1890 р. нараховувалося 126 з кількістю штатних ліжок близько 4200 [3, с. 39].

Не менш різноманітною була діяльність земств і в царині опіки та виховання дітей. Якщо приклади дореформеного періоду займалися лише сирітськими та виховними будинками, школами, стипендіями, грошовою допомогою навчальним закладам, то земські органи розширили сфери діяльності в цьому напрямку, а також коло “клієнтів” опіки та закладів для них. Зокрема, бездоглядність дітей, які мали батьків, які через виробничі або інші обставини змушені були залишати їх вдома самих, покликала до життя такі форми опіки, як “безкоштовні колискові”, “денні сховища”, ясла. Для дітей шкільного віку відкривалися ремісничі

класи, для дітей-правопорушників — землеробські колонії та ремісничо-виправні притулки [10, с. 36].

Неодноразово зверталися земства і до питань опікування сиріт. у притулках для сиріт та підкидьок діти утримувалися лише до певного віку, після чого передавалися земствами по селах, селянським сім'ям, яким призначалася певна допомога із земських коштів. В інших випадках, для заохочення всиновлень, земства видавали підвищений розмір допомоги.

Про більшу ефективність діяльності земських органів у царині опіки та виховання дітей свідчать наступні дані. У губерніях із самоврядуванням мережа дитячої соціальної опіки об'єднувала 42 земських, 100 міських і станових та 176 приватних (всього 318) закладів, а в неземських губерніях відповідно 15,5 і 15 (всього 35) дитячих закладів. У 318 закладах земських губерній (сирітських і виховних будинках, дитячих яслах, дешевих або безоплатних їдальнях, ремісничо-виправних притулках і т.ін.) опікувалося більш ніж 320 тис. дітей. У 16 неземських губерніях — відповідно 2,5 тис. дітей [4, с. 60].

Турбувалися земства і про підготовку вчительських кадрів, організацію недільних шкіл, книговидавничої справи, створення бібліотек. Здійснювався перехід до безоплатної освіти і безоплатного забезпечення учнів навчальними посібниками; для бідних учнів відкривалися гуртожитки різних типів при навчальних закладах [5, с. 37-38].

І хоча проблема народної освіти все ще залишалася гострою, не можна не відмітити якісні зрушення в цьому напрямку, які стали можливими багато в чому завдяки зусиллям діячів земського та міського самоврядування.

До їх числа, наприклад, належали переселенці, робітники, що йшли на промисли. Для цих людей створювалися бараки, тимчасові приміщення, іноді з годуванням. З метою полегшення їхньої долі робилися спроби заснування бюро та довідкових контор для регулювання руху робітників та працевлаштування. Збільшення кількості людей, які втратили роботу (або бажання працювати) спонукало до відкриття будинків працелюбства (для тих, хто бажає працювати і отримувати заробітну платню) та робітних будинків, де ставилася мета за допомогою примусової праці виховати схильність до праці та звичку жити на зароблені гроші [11, с. 28].

Нарешті, не можна залишити поза увагою ще одну сферу функціонування земств (хоча і не дуже поширену) — створення пенсійних та емеритальних кас (від "емеритура" — грошова допомога, спеціальна пенсія відставним державним службовцям). Тривалий час ця ініціатива земських закладів не мала успіху з причин складності укладання статутів, що потребувало важких розрахунків і того, що урядовою владою не були встановлені головні основи емеритальних кас. Видано їх було 5 квітня 1883 р. (зокрема, визначалися джерела поповнення фондів кас). Хоча багато земств не погоджувалися з цим документом, на його основі були вироблені та затверджені (на 1 травня 1894 р.) статuti семи емеритальних кас: чернігівської; таврійської; ря-

занської; московської; пензенської; курської та херсонської [9, с. 240-41].

У діяльності земств були і свої недоліки, які виявилися, зокрема, в неоднакових підходах до реалізації соціальної програми, визначенні кола "клієнтів" соціальної підтримки. Коренями цих недоліків стали: мізерний бюджет самоврядних органів, недостатня фінансова підтримка з боку держави, обмеження урядом правового статусу земств.

Нові риси організація соціальної підтримки нужденних придбала в результаті великих соціально-політичних і соціально-економічних перетворень 1860-1870-х рр. значні зміни в управлінні цією галуззю, децентралізація системи піклування, державне та суспільний стимулювання благодійності, посилення уваги до попередження безробіття і зубожіння - все це активізувало створення благодійних закладів, основною функцією яких була трудова допомога незаможним, малозабезпеченим і іншим нужденним.

Ліберальні реформи Олександра II зумовили зростання громадської та приватної ініціативи у сфері російського милосердя, а на демократичній хвилі 1860-1870-х рр. багаторазово збільшилася мережа благодійних товариств, спілок і організацій. До того ж у пореформений період, як і в попередні часи, уряд не приймав реальних заходів щодо створення державної системи трудової допомоги. Навпаки, офіційні адміністративні органи держави багато в чому передали справу соціального піклування, у тому числі трудової допомоги, у відання земського і міського самоврядування, благодійних товариств, церковних попечителств та ін. Під їхньою опікою в 1890-і рр. діяли багато сотень соціальних установ різного профілю і різного характеру - земських, міських, станових, громадських і приватних, церковних та ін. У сфері земських і міських органів самоврядування функціонувало близько 7 тис. закладів, де отримували допомогу в будь-якій формі понад 1 млн. бідних і немічних. Саме завдяки діяльності земських і міських управ, благодійних товариств та інших громадських інститутів трудова допомога в кінці XIX - початку XX ст. хоча оформилася в систему, але стала одним з напрямків російської добродійності і отримала більш широке поширення як засіб профілактики зубожіння і безробіття, а також трудового виховання і перевиховання людей соціального «дна» [12, с. 140].

Таким чином, трудова допомога нужденним була одним з важливих напрямків соціальної роботи в Росії. З часу утворення єдиної централізованої держави був накопичений певний досвід організації трудової допомоги. У цьому досвіді заслуговують уваги заходи з попередження зубожіння і підтримки бідних людей шляхом надання їм заробітку в різних виробничих майстернях установ соціального піклування, промислових товариствах, на громадських роботах, а також територіального переміщення з метою трудової зайнятості на новому місці проживання.

**Висновки.** Досвід роботи земських органів у соціально-культурній сфері є лише одним з еле-



ментів соціального захисту населення в другій половині XIX — на початку XX ст. Результатом соціальної діяльності земств стало значне розширення мережі закладів громадського піклування.

Таким чином, соціальна діяльність земських управ заслуговує позитивної оцінки. Завдяки їх зусиллям був зроблений помітний крок вперед в організації на місцях справи народної освіти, охорони здоров'я, соціальної підтримки.

#### Список використаних джерел

1. Андрушенко В. П. Актуальні проблеми теорії і практики соціальної роботи на межі тисячоліть: монографія. Київ: УДЦССМ, 2001. 167 с.
2. В. Борисенка, А. Волощенко, А. Катренко Нариси з історії суспільно-політичного руху на Україні в 70х - на початку 80х років XIX ст. Київ: Наук. думка, 1974. 222 с.
3. Горілий А. Г. Історія соціальної роботи: навч. посіб. Тернопіль: Астон, 2004. 174 с.
4. Глазунов С. В. Нариси з історії соціальної роботи: навч. вид. Дніпро: РВВДНУ, 2015. 116 с.
5. Зверева І. Д., Безпалько О. В., Харченко С. Я. та ін. Соціальна робота в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. І. Д. Зверевої, Г. М. Лактіонової. Київ: Науковий світ, 2003. 233 с.
6. Лукашевич М., Семігіна Т. Соціологія соціальної роботи. *Психологія і суспільство*. 2014. №1. С. 119–127.
7. Мигович І. І. Соціальна робота (вступ до спеціальності): навч. посіб. Ужгород: ВАТ Патент, 1997. 435 с.
8. Русов А. А. Краткая энциклопедия земского дела в его историческом развитии. Киев, 1914. С. 90.
9. Попович Г. М. Соціальна робота в Україні і за кордоном: навч. посіб. Ужгород: УДУ, 2000. 476 с.
10. Полтавець В. Основи соціальної роботи в Україні: навч. посіб. Київ: 2004. 178 с.
11. Фурман А. В., Підгурська М. Історія соціальної роботи: навч. посіб. Тернопіль: 2014. 174 с.
12. Фурман А. В., Підгурська М. Історія соціальної роботи. *Психологія і суспільство*. 2010. №4. С. 197–202.

#### References

1. Andrushenko V. P. Actual problems of the theory and practice of social work at the turn of the millennium: a monograph. Kyiv: UDCSSM, 2001. 167 p.
2. V. Borysenko, A. Voloshchenko, A. Katrenko Essays on the History of Social and Political Movement in Ukraine in the 70s - early 80s of the 19th Century. Kiev: Sciences. opinion, 1974. 222 p.
3. Gorily A. G. History of social work: textbook. tool. Ternopil: Aston, 2004. 174 p.
4. Glazunov S. V. Essays on the history of social work: textbook. kind. Dnipro: RVDNU, 2015. 116 p.
5. Zvereva I. D., Bezpalko O. V., Kharchenko S. Ya. Social work in Ukraine: study. tool. / for total. ed. ID Zvereva, GM Laktionova. Kyiv: Scientific World, 2003. 233 p.
6. Lukashevich M., Semigina T. Sociology of social work. Psychology and society. 2014. №1. Pp. 119–127.
7. Mygovich II Social work (introduction to the specialty): study. tool. Uzhgorod: OJSC Patent, 1997. 435 p.
8. Rusov AA A brief encyclopedia of Zemsky affairs in its historical development. Kiev, 1914. P. 90.
9. Popovich GM Social work in Ukraine and abroad: study. tool. Uzhgorod: USU, 2000. 476 p.
10. Poltavets V. Fundamentals of social work in Ukraine: textbook. tool. Kyiv: 2004. 178 p.
11. Furman AV, Podgurskaya M. History of social work: textbook. tool. Ternopil: 2014. 174 p.
12. Furman AV, Podgurskaya M. History of social work. Psychology and society. 2010. №4. Pp. 197–202.