

Ю. М. ПОХОДЗІЛО

## ТРУДОВА ДОПОМОГА ЯК НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ ОСТАННЬОЇ ТРЕТИНИ XIX – поч. ХХ ст. В УКРАЇНІ

*Розглянуто трудову допомогу як вид соціальної допомоги та захист населення у сфері громадського піклування останньої третини XIX – поч. ХХ ст. в Україні.*

*A labour help as type of social help and defence of population in the field of civil anxiety of the last third XIX – the beginning of XX centuries in Ukraine is considered.*

Від початку 1990-х років Україна взяла курс на побудову правової та соціальної держави. Процеси, що відбуваються сьогодні в Україні, характеризуються кардинальними перетвореннями в політичній, економічній і соціальній сферах, спрямованими і на подолання кризових явищ у суспільстві. Проте рух шляхом демократичних перетворень суспільства супроводжується низкою таких негативних явищ, як: правовий нігілізм, девальвація духовних цінностей, знецінення людського життя і т. ін. В умовах сучасних реалій великого значення набуває питання добroчинності. Одним з найважливіших напрямів добroчинної діяльності є надання допомоги найбіднішим, найбільш незахищеним категоріям населення.

Однією з невідкладних проблем побудови демократичної, соціальної та правової держави, згідно зі ст. 1 Конституції України [1], є визначення концептуальних зasad реалізації політики щодо соціально-правового захисту населення. Стрімкий рух нашої країни до субсидіарної соціальної держави неможливо уявити без адекватної самоорганізації українського суспільства, в тому числі і в галузі створення і організації ефективної діяльності щодо соціальної допомоги та захисту населення, яке має низький рівень життя, відповідними структурними одиницями на місцях – органами місцевого самоврядування.

Інститут місцевого самоврядування як одна з основ конституційного ладу України є найбільш оптимальною системою організації одиниць самоврядування для вирішення питань місцевого значення, а саме соціальної допомоги та захисту населення, яке має низький рівень життя, виходячи з інтересів суспільства. Існуючі правові норми організації та функціонування місцевого самоврядування в країні створюють реальну основу для самостійної діяльності населення [2; 3], однак її здійснення ускладнюється низкою обставин. Відсутність достатньої економічної

основи для діяльності органів місцевого самоврядування, належної взаємодії та взаєморозуміння з державними органами, кваліфікованих кадрів для здійснення цієї діяльності на тлі недостатньої участі громадян у процесі розв'язання власних проблем через відчуженість від будь-якої влади (а від муніципальної – тим більше, як малозрозумілої і неспроможної, на думку населення) – таким є коло питань, ефективне вирішення яких неможливе без залучення зусиль учених. Знання та врахування історично-правового досвіду організації і здійснення діяльності земського і міського самоврядування на українських землях, які входили до складу Російської імперії, – необхідна умова успішності реформи місцевого самоврядування в сучасній Україні, в тому числі й у сфері соціальної допомоги та захисту населення, яке має низький рівень життя.

Основними, пріоритетними напрямами допомоги населенню земським і міським самоврядуванням були: добroчинні заклади для піклування і виховання дітей і заклади дешевого і безкоштовного харчування. Найгірше розв'язувалися проблеми надання медичної допомоги дітям і організація трудової допомоги і працевлаштування для працездатних людей, що потребували допомоги. Значна частина цих добroчинних закладів розташовувалася в губернських містах, що робило їх малодоступними для основної маси населення імперії. У 1898 р. загальна кількість тих, хто тісно чи іншою мірою користувалися послугами добroчинних установ, становила 7077129 осіб [9, с. 130].

Проте очевидна недостатність і закономірна обмеженість можливостей власне земського піклування в Росії в розглянутих напрямах і формах примушували представників земської громадськості шукати нових напрямів діяльності органів місцевого самоврядування стосовно надання громадської допомоги нужденним. У низці губерній ці пошуки виливалися в публічні дискусії. Невизначене розуміння завдань добroчинності змушувало деякі земства акцентувати свою діяльність на переписі неімущих, аналізі економічних умов їхнього життя. Земствам доводилося організовувати піклування, погоджуючи свою діяльність з умовами життя і вимогами справедливості. Існуючі умови життя трудящих у багатьох випадках визнавалися причиною передчасної втрати працездатності або смерті. Такий результат формував величезну армію осіб, що потребували невідкладної допомоги: сиріт, покаліченіх і т.д. Організація допомоги цим особам звичайними заходами добroчинності визнавалася запізнілою та менш раціональною, ніж допомога, спрямована на полегшення долі ще працездатних громадян. Відмовляючись таким чином від суто формального розуміння завдань піклування, губернські управи мали дійти висновку про необхідність надання допомоги в деяких випадках і працездатним особам, тобто звернутися до трудової форми допомоги. І можливість такої допомоги вбачалася лише в наданні

нужденному роботи, вартість результатів якої в ідеалі окупала б утримання самого нужденного. Тільки за такої форми допомоги діяльність земств дійсно визнавалася запобіжною.

Відмовляти в такій допомозі тим, хто ще молодий і здоровий, обмежувати сферу піклування виключно утриманням покалічених і слабких так само нераціонально, як будувати замість лікарень і амбулаторій лише богадільні для хронічних хворих. Близько половини працездатних неімущих мали сім'ї, їхня доля вирішувала долі багатьох інших осіб, а тому допомога, вчасно і належним чином надана таким людям, поза сумнівом, у багатьох випадках ставала допомогою і тим, хто через старість, хворобу або малолітство не був здатний працювати.

Достатня кількість земств у розумінні допомоги нужденним були більш прозірливими, розуміючи, що для ліквідації бідності необхідна постійна діяльність з допомоги в пошуках роботи, для чого створювали бюро та контори “для приискания работы”, організовувалися громадські роботи тощо.

Головним підсумком дискусії стало рішення про умовне розділення нужденних на дві категорії: працездатні і немічні. Для першої категорії передбачалася переважно допомога трудова, тобто пошук роботи, а для другої – утримування в притулках, богадільнях тощо. При цьому акцентувалася увага на необхідності співпраці з міським самоврядуванням, яке мало певний досвід у сфері організації профілактичної допомоги нужденним у досить різноманітних формах.

Вивчивши та проаналізувавши зміст і особливості фінансового забезпечення, стан матеріальної бази і організаційних зasad земської допомоги, основних форм і напрямів, в яких земства реалізували свій обов’язок з піклування про нужденних у другій половині XIX – на початку ХХ ст., можна зазначити, що у фінансовому відношенні у справі організації необхідної допомоги населенню, що її потребує, земства були поставлені Земським положенням 1864 р., а пізніше і редакцією 1890 р., в значно гірші умови порівняно з Приказами громадського піклування. Різке звуження тієї прибуткової бази, яка склалася в період діяльності Приказів громадського піклування і законодавча обмеженість кола джерел формування бюджету земств, разом із наявністю значної кількості життєво важливих статей витрат, а також випадковий, безсистемний характер дотаційної політики держави в умовах існування величезної кількості людей, що потребували допомоги, багато в чому зумовили недостатність результатів діяльності земств у сфері громадської турботи за нужденними і перш за все у сфері організації якісного ефективного громадського піклування.

Запровадження земських установ згідно з Положенням 1864 р. і передання їм обов’язку щодо громадського піклування про ті категорії осіб, які потребували цієї допомоги, піклування про яких провадили

Прикази громадського піклування, означувало собою крок уперед у справі надання громадської допомоги соціально уразливим категоріям населення, оскільки радикально розширило рамки громадської самодіяльності у сфері життя суспільства.

По крайні в цілому міські установи трудової допомоги налічували одиниці. Коштів на цю справу виділялося недостатньо або зовсім не виділялося, тому влаштування таких і інших закладів соціального спрямування вважалося правом, а не обов'язком органів місцевого самоврядування. Ініціатива відкриття подібних закладів належала приватним доброчинним товариствам. Один із перших будинків працелюбності був заснований камер-юнкером А. Демидовим. Подальшому їх поширенню сприяв барон Буксгевден, який у 1887-1888 рр. за дорученням міністра внутрішніх справ відвідав багато міст, пропагуючи ці заклади; у 1893 р. йому було доручено відвідувати від десяти до двадцяти міст щорічно, пропагуючи будинки працелюбності в містах, де їх не було, та наглядаючи за вже існуючими [7, с. 99–100]. Ці заклади почали відкриватися по всій Російській імперії, у тому числі і в Україні. У 1894 р. вони вже діяли у Києві, Херсоні, Полтаві та Чернігові. Усі вони були окремими закладами, не пов'язаними між собою. Для того щоб координувати дії таких закладів, у 1895 р. було прийнято Положення про Попечительство над будинками працелюбності [7, с. 101]. Мета цього Попечительства полягала в тому, щоб сприяти заснуванню нових будинків працьовитості та надавати фінансову допомогу у разі необхідності. Управління справами було довірено Особливому комітетові. Імператриця Олександра Федорівна передала Комітетові 20000 руб. зі своїх власних коштів на заснування премій за найкращі твори з питань доброчинності. Починаючи з 1897 р., Комітет почав видання журналу “Трудовая помощь” [7, с. 101–102].

Будинки працелюбності в Російській імперії відкривались або спеціальними товариствами, відомими під назвою опікунських чи попечительських, або іншими доброчинними закладами; інколи їх відкривали міські думи та земські установи. Перед будинками працелюбності були покладені завдання щодо допомоги бідним виписаним з лікарень, звільненим з місць позбавлення волі, особам, що опинилися у крайній скруті та не маючим грошей для існування шляхом забезпечення їх роботою та притулком [8, с. 258]. Згідно із законодавством, товариство, що відкривало будинок працелюбності, ставилося в залежність від міністерства внутрішніх справ, на відкриття закладу необхідно було отримати дозвіл влади, а про припинення його діяльності чи установи вимагалося повідомляти. Був розроблений типовий статут для всіх попечительських товариств, згідно з яким усі будинки повинні були надавати нужденним лише тимчасову трудову допомогу, спонукаючи останніх до праці. Дозволялось організовувати при будинках допоміжні

заклади. Так, у статуті попечительського товариства Харківського будинку працелюбності зазначалося, що товариство може влаштовувати їдальню, нічліжку, богадільню для старих калік із застосуванням посильної для них праці, ясла, трудовий притулок для підлітків із навчанням їх молитвам, грамоті, письму, рахунку, кресленню та малюванню та іншим галузям знань та техніки, які мають відношення до організованих при будинку працелюбності ремесел та занять, контору для реєстрації нужденних, касу трудової допомоги, а також інші заклади які відповідають призначенню товариства [6, с. 5]. Попри надання таких широких можливостей, далеко не всі товариства ними користувалися: як правило, вони відкривали один або два допоміжні заклади, здебільшого курси.

Кошти товариств складалися з членських внесків, добровільних пожертвувань, прибутків від концертів, лотерей, базарів тощо, прибутків від продажу виробів працюючих, від допоміжних закладів, від нерухомого майна та процентів від капіталів. Загалом ці кошти не були чимось постійним, а цілком залежали від уміння членів товариства організовувати роботу.

У Харкові будинок працелюбності було відкрито 22 грудня 1896 р. У статуті попечительського товариства зазначалося, що своєю метою воно має надавати термінову, по можливості недовготривалу допомогу бездомним, тим, хто вийшов з лікарень і не має ще заробітку, звільненим із місць позбавлення волі, взагалі всім, хто опинився у стані крайньої бідності, мешканцям міста Харкова та Харківської губернії через надання їм праці та притулку до більш міцного влаштування їхньої подальшої долі [6, с. 6]. Заклад було розраховано на 150 осіб.

Велике значення мало існування при будинку контори з найму прислуги, метою якої було влаштування працівників будинку на постійні робочі місця. Наявність цього допоміжного закладу сприяла виконанню статутного положення товариства про надання тимчасової допомоги. Невиконання цього положення призводило до того, що багато будинків працелюбності перетворювалися на звичайні богадільні або промислові майстерні, з відносно постійною кількістю робітників.

У березні 1898 р. Харківським будинком працелюбності користувалися понад 40 осіб. При закладі було організовано майстерні та запрошено ремісників для навчання ремеслам мешканців будинку. Тут, як і в інших будинках працелюбності, навчали найпростішим ремеслам, які не потребували спеціальної підготовки. У майстернях виготовляли різний посуд, столярні вироби, одяг, взуття. Деякі місцеві заклади робили замовлення на ці вироби, при будинку була відкрита крамниця для збуту виробів за досить низькими цінами [7, с. 130].

Окрім названих будинків працелюбності, допомогу бідному населенню Харкова надавало товариство “Трудова допомога”, яке виникло в листопаді 1909 р. спочатку як гурток, в основу діяльності якого було

покладено принцип трудової допомоги нужденним шляхом надання посильного заробітку [5, с. 2]. У 1911 р. він був перетворений на товариство з тією ж назвою.

Недостатню за обсягом статистику щодо організації допомоги нужденним по лінії органів міського самоврядування можна пояснити не тільки недостатньою розвиненістю цієї сфери діяльності більшості муніципалітетів, але й тим, що затребувана часом і соціально-економічною ситуацією ця допомога в містах надавалася, хай і не в необхідному обсязі, і з інших, що стали вже традиційними, джерел.

Вивчаючи історію добroчинності в останній третині XIX – на початку ХХ ст., можна дійти цілком мотивованого висновку про дуалістичність історії добroчинності. З одного боку, вона здійснювалася централізованими державними інститутами і місцевими органами самоврядування, під владними державній владі, а з іншого – громадськими організаціями і приватними особами. Часто ті або інші принципи в цій сфері реалізовувалися в результаті їх спільноНої діяльності [4, с. 31].

Дійсно, в деяких губерніях функціонували богадільні, що перебували під контролем губернського земства з деякою кількістю піклувальних осіб; міщанські богадільні, будинки піклування для літніх хворих жінок під керівництвом жіночих попечительств про бідних, а також губернські дитячі притулки відомства імператриці Марії. Деякі богадільні утримувалися на проценти від капіталів купців і почесних громадян.

Усе це не викликає сумніву, що в цілому цей історичний досвід щодо організації трудової допомоги містить у собі раціональне зерно, що є величезним практичним інтересом щодо вдосконалення існуючої моделі надання соціальної допомоги та її оптимізації.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1998 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” // ВВР України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
4. Апракимова Ю. Благотворительность в городах Пермской губернии в последней трети XIX – начале XX в. / Ю. Апракимова // Милосердие и благотворительность в российской провинции : тез. докл. Всерос. науч.-пр. конф., 22-23 марта 2002 г. / под ред. М. Е. Главацкого. – Екатеринбург, 2002. – С. 31–35.
5. ДАХО. – Ф. 29. – Оп. 1. – Спр. 131.
6. ДАХО. – Ф. 508. – Оп. 1. – Спр. 6.
7. Дмитриев М. Н. Дома трудолюбия / М. Н. Дмитриев. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1900. – 264 с.

8. Мельников В. П. История социальной работы в России : учебное пособие / В. П. Мельников, Е. И. Холостова. – 2-е изд. – М., 2004. – 344 с.
9. Сухоруков М. Социальная работа в России / М. Сухоруков // Социальная защита. – 1995. – № 6. – С. 128–132.

*Надійшла до редколегії 15.01.2009 р.*