

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ПІКЛУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ДОБРОЧИННОСТІ НА ПІВДНІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (ПЕРША ПОЛОВИНА ХІХ СТ.)

Стаття присвячена аналізу правових аспектів регулювання організації державного піклування та громадської доброчинності на півдні Російської імперії, зокрема в градоначальствах, у першій половині ХІХ ст.

Статья посвящена анализу правовых аспектов регулирования организации государственного попечительства и общественной благотворительности на юге Российской империи, в частности в градоначальствах, в первой половине ХІХ в.

The article is devoted to analysis legal aspects of the organization of the state guardianship and public charity in the south of Russian empire, namely in the city areas in first half of the ХІХth century.

Одним з невідкладних завдань демократичної, соціальної, правової держави у відповідності до Конституції України є визначення концептуальних засад реалізації політики щодо соціально-правового захисту населення. Законодавство України щодо основ соціально-правового захисту знедолених громадян ґрунтується на Конституції України, законах України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей», «Про соціальні послуги», «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», «Про охорону дитинства», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» та інших нормативно-правових актів. Проте в умовах складної сучасної ситуації кількість соціально вразливих громадян не зменшується, а існуюча державна практика соціальної допомоги потребує удосконалення. Важливою складовою політики щодо соціально-правового захисту населення є створення ефективно діючої системи соціальної допомоги та піклування.

Відродження доброчинності в сучасних умовах викликає потребу глибокого наукового осмислення цього історичного явища, його форм, перспектив розвитку і державної підтримки. Історичний досвід організації державного піклування та громадської доброчинності на півдні Російської імперії першої половини ХІХ ст. демонструє цінні приклади надання допомоги і захисту знедолених верств населення, що потребує детального вивчення. Актуальність дослідження

проблеми визначається також необхідністю наукового осмислення цього історичного феномена, зростанням інтересу до питань організації державного піклування та доброчинності у сучасних умовах.

Проблему організації громадського піклування у Російській імперії вивчали дореволюційні дослідники П. І. Георгієвський [1], В. І. Герье [2], С. К. Гогель [3], В. Ф. Дерюжинський [4], Є. Д. Максимов [5], О. Д. Стог [6] та інші. Регіональний аспект у дослідженні процесу становлення і розвитку доброчинності знайшов висвітлення у статтях істориків і краєзнавців XIX ст. А. С. Бориневича [7], Н. Н. Мурзакевича [8], А. А. Скальковського [9], О. С. Стурдзи [10], А. Г. Тройницького [11]. У радянський період питання піклування та доброчинності у зазначений період вважалися «буржуазним пережитком» і тривалий час не досліджувалися. Окремі аспекти цієї проблеми у контексті досліджень меценатства та історії державних установ Російської імперії стали вивчатися з кінця 80-х років минулого століття [12; 13]. Сучасна історіографія проблеми піклування представлена рядом робіт з історії благодійництва, у тому числі й розвитку цієї справи в окремих регіонах України. Серед них особливо слід виділити дослідження І. С. Гребцової та В. В. Гребцова [14], О. М. Доніка [15], Ю. М. Походзіла [16; 17] та інші.

Мета цієї статті полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу законодавчих актів, архівних документів та літератури розкрити правове регулювання організації державного піклування та громадської доброчинності на півдні Російської імперії у першій половині XIX ст.

У Російській імперії перші спроби систематизації заходів щодо громадського піклування на державному рівні відносяться до епохи Петра I, що призвело до порушення монополії церкви на практичне керівництво справою допомоги знедоленим. Законодавчі акти Петра I з питань організації допомоги бідним були спрямовані на боротьбу з жебрацтвом і створення системи піклування. Після смерті Петра I його наступники мало турбувалися про здійснення заходів щодо громадського піклування, справа занепадала, а кількість жебраків зростала.

Продовжила справу організації державного піклування Катерина II. Вона продублювала ряд указів Петра I та ініціювала виведення законодавчої і адміністративної діяльності держави у сфері організованої турботи про злиденних на новий рівень. У 1775 р. був виданий законодавчий акт «Установи для управління губерній Всеросійської імперії», що фактично став основою правового забезпечення організації системи громадського піклування під егідою держави, яка функціонувала у Російській імперії до 60 – 70-х років XIX ст., до впровадження земської й міської реформ [18].

У відповідності до «Установ» 1775 р. були організовані особливі адміністративні органи – Прикази громадського піклування, які були підпорядковані Колегії економії, а з 31 грудня 1803 р. – увійшли до відання Міністерства внутрішніх справ [19]. Це були перші державні установи, до компетенції яких входили соціальні питання. У період існування Міністерства поліції (1810 – 1819 рр.) Прикази громадського піклування були передані у його підпорядкування. З ліквідацією Міністерства поліції Прикази знову перейшли до управління МВС і Сенату [20].

Організація державного піклування в епоху правління Катерини II у значній мірі була пов'язана з поширенням у Російській імперії ідей європейського просвітництва. За «Установами» 1775 р. у кожній губернії передбачалося створення Приказу громадського піклування під керівництвом губернатора. Ст. 39 документа гласила: «Приказу общественного призрения поручается попечение и надзирание о установлении и прочном основании: народных школ; сиротских домов для призрения и воспитания сирот мужского и женского пола; ... госпиталей, или больниц для излечения больных; ... богаделен для мужского и женского пола, убогих, увечных и престарелых; ...особого дома для неизлечимо больных, кои пропитания не имеют; ...рабочных домов для обоого пола...» [18]. Таким чином, держава офіційно визнала необхідність і обов'язок піклування про найбільш незахищену частину суспільства. Протягом 1776 – 1796 рр. Прикази громадського піклування були створені у 25 губерніях Російської імперії. На українських землях функціонували з 1785 р. Катеринославський, з 1796 р. – Волинський і Подільський Прикази громадського піклування.

У період короткого правління Павла I діяльність Приказів громадського піклування була загальмована, а контроль за ними – зведений нанівець.

Олександр I на початку XIX ст. відновив діяльність Приказів у руслі заснованої при Катерині II системи, сприяв їх розвитку та удосконаленню, вимагав встановлення чіткого контролю фінансового забезпечення, особливо прибуткової бази їх функціонування [21]. На території України у зв'язку з вказаними змінами у 1802 р. була відновлена діяльність Катеринославського і розпочали функціонувати Полтавський, Херсонський, а з 1803 р. – Таврійський Прикази громадського піклування [14, с. 36].

З часом контроль з боку держави за діяльністю Приказів громадського піклування посилювався. 30 листопада 1816 р. Олександр I затвердив розроблене Комітетом міністрів положення щодо колегіального прийняття рішень і управління Приказами громадського піклування. Положення вимагало дотримання правила

«чтобы все предметы, до заведений Приказов общественного призрения относящиеся, обсуждаемы были не одним губернатором, но общим присутствием Приказа» [22]. Присутствие Приказів громадського піклування також зазнавало змін, воно поступово розширювалося, доповнювалося посадовцями, направленими МВС для здійснення контролю. Так, з 1818 р. до складу присутствій Приказів обов'язково входили медичні працівники. Це мав бути інспектор від губернської медичної управи для здійснення нагляду за лікарською допомогою «для пользы гражданских госпиталей, состоящих в ведении Приказов общественного призрения» [23]. Проте, не зважаючи на таку опіку з боку уряду, губернські Прикази не завжди справлялися з покладеними на них завданнями, особливо по відношенню до південних портових міст, що швидко розвивалися.

Значний позитивний вплив на розвиток благодійництва на півдні Російської імперії мало зародження градоначальництва як інституту державної влади на початку XIX ст. Залучення громадськості до благодійності займало особливе місце у діяльності градоначальників з перших кроків функціонування градоначальництва як інституту державної влади. Згодом це стало вагомим чинником для створення Приказів громадського піклування у градоначальствах, незалежних від губернського керівництва, які очолювали градоначальники. У цій справі особливо відчутними виявилися ціннісні орієнтири, успадковані від епохи просвітництва у діяльності першого одеського градоначальника Армана Еммануєля дю Плессі дюка де Ришельє (1803 – 1815 рр.), який організовував збір коштів, надихаючи громаду градоначальства власним прикладом добровільних пожертвувань на розвиток міста, перемогу російської армії над Наполеоном у Вітчизняній війні 1812 р., на ліквідацію наслідків епідемії чуми, заснування Ришельєвського ліцею та інші.

Очільники Феодосійського градоначальства А. С. Феньш (1804 – 1807 рр.), О. Ф. Клокачев (1808 – 1810 рр.), С. М. Броневський (1810 – 1816 рр.), Таганрозького – А. А. Дашков (1803 – 1805 рр.), Б. Б. Кампенгаузен (1805 – 1809 рр.), П. О. Папков (1809 – 1822 рр.) також були щедрими у благодійництві і залучали до цієї справи заможних громадян. Проте зростання міст все більше вимагало від градоначальників звертати увагу на соціальні проблеми. У градоначальствах гостро відчувалася необхідність створення власних структур, які б займалися безпосередньо координацією благодійництва і громадського піклування. Діяльність Херсонського і Таврійського приказів громадського піклування по відношенню до віддалених південних градоначальств виявилася малоефективною. Особливо гостро постала ця проблема по відношенню до Одеського градоначальства.

чальства наприкінці другого десятиліття XIX ст. Про це свідчать документи канцелярії градоначальника.

На початку 20-х років XIX ст. у благодійній справі відбулися суттєві зміни, що вивели її на вищий рівень організації і залучення до доброчинності представників різних верств населення, особливо купецтва. Значна роль у налагодженні громадського піклування належить одеським градоначальникам О. Ф. Ланжерону, М. Я. Трегубову, О. Д. Гур'єву. Завдяки їх діяльності доброчинна справа була виведена на вищий рівень організації і систематизованості із залученням широких кіл громадськості.

На той час Херсонський приказ громадського піклування був не спроможний у повній мірі забезпечити утримання благодійних закладів у губернії. І хоча Одеське градоначальство було виведене з губернського управління у самостійну одиницю під керівництво особливого градоначальника, координацію справою громадського піклування формально здійснював Херсонський приказ.

Для благодійництва в Одеському градоначальстві виділялася мізерна сума, що не покривала необхідних витрат в умовах зростання портового міста. Водночас з міської скарбниці Одеси виділялися чималі кошти для Херсонського Приказу громадського піклування, який розподіляв їх між благодійними закладами всієї губернії. Така несправедливість не могла не хвилювати градоначальників. Зважаючи на такі обставини, одним з перших намагався змінити ситуацію з організацією на державному рівні піклування й благодійництва одеський градоначальник Микола Якович Трегубов (1820 – 1822 рр.). Він офіційно звернувся з поданням до херсонського військового губернатора О. Ф. Ланжерона з проханням звернути увагу уряду на необхідність зважити на той факт, що добитися більш значних результатів можна лише тоді, коли благодійна справа буде мати надійну державну підтримку без посередництва губернського Приказу, а завдяки організації такої установи у самому градоначальстві. О. Ф. Ланжерон підтримав пропозицію і направив відповідне подання до уряду. Міністерство внутрішніх справ погодилось розглянути клопотання графа О. Ф. Ланжерона, до якого потрібно було додати проект відповідного положення нової установи. Одеський градоначальник М. Я. Трегубов розробив проект, який дістав назву «Про організацію комітету благодійних закладів» [24, арк. 7, 16, 21, 25 – 31, 41].

За приклад М. Я. Трегубов взяв організацію подібних закладів у розвинутих країнах (Великобританії, Франції, Німеччині), а також у портових містах Марселі, Трієсті. Це був вагомий аргумент на той час, коли урядом до уваги бралися здебільшого закордонні ідеї щодо заснування і напрямків діяльності загальноросійських доброчинних

організації, надання допомоги німцям і знедоленим прошаркам населення. М. Я. Трегубов детально обґрунтував пропозицію щодо створення в м. Одесі під головуванням градоначальника комітету почесних громадян, які б здійснювали нагляд і контроль за організацією піклування на місцях, займалися «как общими распоряжениями, так и разделили бы между собой наблюдение исключительно за каждым богоугодным заведением» [24, арк. 29]. Тобто, фактично пропонувалося заснування інституту громадського піклування в м. Одесі. Міністерство внутрішніх справ підтримало пропозицію градоначальника М. Я. Трегубова і зі своїми корективами направило проект на доопрацювання. Цим займався наступний одеський градоначальник генерал-майор Олександр Дмитрович Гур'єв (1822 – 1825), який також вніс свої поправки до зазначеного проекту [24, арк. 25 – 31, 34 – 35].

Основні аспекти напрацювань М. Я. Трегубова і О. Д. Гур'єва були покладені в основу організації Приказів громадського піклування в Одеському і Таганрозькому градоначальствах у 1823 р. і загалом добродійної справи на півдні Російської імперії XIX ст. [24, арк. 41, 76; 25, арк. 1, 6].

Наприклад, в Ізмаїльському градоначальстві такий Приказ особливо проявив себе в організації піклування за хворими та німцями; організував лікарню. Судячи з меню, які надавалися у звітах градоначальнику, харчування хворих було організовано на належному рівні [26, арк. 14, 15, 18].

Установчими документами щодо регламентації діяльності Приказів громадського піклування у південних градоначальствах стали доповідь керуючого МВС, затверджена Олександром I 25 липня 1823 р., «Об учреждении в Одессе и Таганроге Приказов общественного призрения» та укази щодо їх заснування [27; 28; 29]. За документом 1823 р. керувала установою рада на чолі з градоначальником, яка складалася «из определенного числа членов и секретаря из людей попечительных и кои, будучи движимы благотворением, примут на себя обязанность участвовать в делах общественного призрения без жалования» [27].

Особлива роль належить Приказу громадського піклування Одеського градоначальства, який впорядкував і зміцнив підґрунтя справи добродійності, залучав до участі непересічних особистостей, для кого допомога знедоленим людям стала засобом боротьби за честь міста; сприяв фінансуванню урізноманітненому філантропічних заходів. Його діяльність ставилася в приклад для наслідування Приказам громадського піклування інших південних градоначальств. На кошти з добровільних пожертвувань засновувались лікарні, богадільні, попечителі яких регулярно звітували безпосередньо градоначальнику про їх утримання. Наприклад, з такого рапорту за 1832 р. попечителя єврейської лікарні в Одесі видно, що

на лікування і харчування хворих були витрачені чималі кошти з добровільних пожертвувань [30, арк. 1, 5, 7, 9, 18]. З дозволу градоначальника на громадських засадах організовувались різні благодійні товариства. Особливо вирізнялись своєю активністю німецьке та жіноче добродійні товариства в Одесі. За їх ініціативою було втілено у життя ряд добродійних проектів. Про це свідчать їх звітні документи [31, арк. 1, 3, 6; 32, арк. 171 – 181].

Як бачимо, градоначальники у зв'язку з занедбаністю муніципальної справи, незначне фінансування державних структур, до функцій яких входило і соціальне піклування, намагались відшукати різні засоби для залучення громадськості до вирішення міських проблем, соціального захисту населення. За висновком П. Херліхі централізоване управління на півдні Російської імперії намагалось ліквідувати слабкі місця, залишені байдужістю міської спільноти до громадської роботи у першій половині XIX ст. [33, с. 227].

Правові документи щодо державного піклування і громадської добродійності на півдні Російської імперії, зокрема у градоначальствах, вказаного періоду свідчать про більш широкий розмах діяльності благодійних установ у порівнянні з їх столичними аналогами. Було закладено міцну основу для створення розгалуженої мережі добродійних товариств і закладів, результативність яких особливо яскраво проявилася у другій половині XIX ст. Дослідження правових аспектів цього історичного феномена у південних градоначальствах, особливо в Одесі, його традицій, форм, перспектив розвитку сприятиме відродженню добродійності у сучасних умовах.

Література:

1. Георгиевский П. И. Призрение бедных и благотворительность / П. И. Георгиевский. – СПб., 1894. – 118 с.
2. Герье В. И. Русские дома трудолюбия / В. И. Герье. – М., 1900. – 123 с.
3. Гогель С. К. Объединение и взаимодействие частной и общественной благотворительности / С. К. Гогель. – СПб., 1908. – 145 с.
4. Дерюжинский Е. Ф. Заметки об общественном призрении / Е. Ф. Дерюжинский. – М. : Изд. Гросман и Кнебель, 1897. – 115 с.
5. Максимов Е. Д. Очерк частной благотворительности в России / Е. Д. Максимов. – СПб., 1898. – 85 с.
6. Стог А. Д. Об общественном призрении в России: в 2-х т. / А. Д. Стог. – Т. 1. – СПб., 1818. – 114 с.
7. Бориневич А. С. Благотворительность / А. С. Бориневич // Одесса. 1794 – 1894. Издание городского общественного управления к столетию города. – Одесса, 1895. – С. 709 – 754.
8. Мурзакевич Н. Одесский Архангело-Михайловский девичий училищный монастырь / Н. Н. Мурзакевич // Новороссийский календарь на 1845 год. – Одесса: Городская тип-я, 1844. – 7 с.

9. Скальковский А. Общественная благотворительность в Одессе / А. А. Скальковский // Адрес-календарь Одесского градоначальства на 1886 год. – Одесса, 1885. – С. 338 – 344.
10. Стурдза А. С. Взгляд на богоугодные заведения Одессы / А. С. Стурдза. – Одесса, 1843. – 20 с.
11. Тройницкий А. Дом призрения нищих в Одессе / А. Г. Тройницкий // Одесский вестник. – 1832. – 13 июля.
12. Боханов А. Н. Коллекционеры и меценаты в России / А. Н. Боханов. – М. : Наука, 1989. – 192 с.
13. Шип Н. А. Интеллигенция на Украине (XIX в.): историко-социологический очерк / Н. А. Шип. – К. : Наук. думка. – 1991. – 172 с.
14. Гребцова И. С. Становление государственного попечительства и общественной благотворительности в Одессе в конце XVIII – 60-е гг. XIX ст. / И. С. Гребцова, В. В. Гребцов. – Одесса: Астропринт, 2006. – 320 с.
15. Донік О. М. Родина Терещенків в історії доброчинності / О. М. Донік. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2004. – 314 с.
16. Походзіло Ю. М. Форми організації соціальної допомоги нужденним органами міського самоврядування у другій половині XIX – на початку XX ст. / Ю. М. Походзіло // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: зб. наук. праць. – 2007. – № 3 (34). – С. 71 – 84.
17. Походзіло Ю. М. Правове регулювання громадського піклування в губерніях Лівобережної України в XIX – на початку XX ст. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Ю. М. Походзіло; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2008. – 20 с.
18. ПСЗ Российской империи. – Собр. I. – Т. 20. – СПб., 1830. – № 14392.
19. ПСЗ. – Собр. I. – Т. 27. – СПб., 1830. – № 21105.
20. ПСЗ. – Собр. I. – Т. 31. – СПб., 1830. – № 24307.
21. ПСЗ. – Собр. I. – Т. 27. – СПб., 1830. – № 20004.
22. ПСЗ. – Собр. I. – Т. 33. – СПб., 1830. – № 26532.
23. ПСЗ. – Собр. I. – Т. 35. – СПб., 1830. – № 27292.
24. ДАОО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 46.
25. ДАОО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 306.
26. Філіал ДАОО в м. Ізмаїлі. – Ф. 56. – Оп. 1. – Спр. 96.
27. ПСЗ – Собр. I. – Т. 38. – СПб., 1830. – № 29549.
28. ПСЗ – Собр. I. – Т. 39. – СПб., 1830. – № 30123.
29. ПСЗ – Собр. I. – Т. 40. – СПб., 1830. – № 30358.
30. ДАОО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 144.
31. ДАОО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 306.
32. ДАОО. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 301.
33. Херлихи П. Одесса. История. 1794 – 1914. / П. Херлихи. – Одесса: Optimum, 2007. – 576 с.