

УДК: 947.081/.083(571.6)

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОРОДСКИХ ПОПЕЧИТЕЛЬСТВ — НОВЫЙ ЭТАП В РАЗВИТИИ ГОРОДСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО ПРИЗРЕНИЯ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ (вторая половина XIX — начало XX в.)

Светлана Ивановна ЛАЗАРЕВА,
кандидат исторических наук, Институт истории, археологии и этнографии народов
Дальнего Востока ДВО РАН, г. Владивосток.
E-mail: ihae@eastnet.febras.ru



Статья посвящена проблеме развития городской благотворительности в форме организации попечительств для бедных на Дальнем Востоке в дореволюционный период. Анализируются особенности и результаты этого процесса во Владивостоке, показаны причины отсутствия общественной филантропии в других городах региона.

Ключевые слова: благотворительность, социальная филантропия, жизненный уровень, помощь, бедность, безработица, переселенцы.

Organization of trusteeship of the urban poor as the new stage in development of the town social charity in the Far East (second part XIX — beginning XX c.).

S.I. Lazareva, Candidate of Historical Sciences, Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok.

The article is about the problem of development of the town social charity in the form of trusteeship of poor in the Far East in pre-revolutionary period. Peculiarities and results of the process in Vladivostok and the reason for lack of social philanthropy in other towns of region are analyzed.

Key words: charity, social philanthropy, charity, standart of life, relief, poverty, unemployment migrant.

Проблема становления городского общественного призрения в виде попечительств о бедных на Дальнем Востоке России в отечественной исторической литературе является малоизученной. И это вполне оправдано, так как практика и концепция благотворительности и общественного призрения стали обсуждаться в России лишь с конца XIX в., когда после великих реформ 1860—70-х гг. населению были делегированы широкие полномочия в области местного самоуправления и наблюдались существенные изменения в общественном сознании. В имеющихся на сегодня публикациях отражены лишь отдельные аспекты этой большой и важной

проблемы: организация обществ, становление призрения и благотворительности, вопросы компетенции органов, занимающихся этим делом, анализ функционирования самоуправления.

В сегодняшнем российском обществе обострилась необходимость поиска путей выхода из социально-экономического кризиса, смягчения напряжённости различными как государственными, так и негосударственными структурами, решающими задачу социальной помощи населению. Учёные предлагают разработку моделей благотворительности, соответствующих специфике и традициям российской культуры и истории. В связи с этим особо важное значение приобретает анализ накопленного в России опыта благотворительной деятельности. Его обобщение позволит не только разработать современную концепцию, но и обогатить уже имеющиеся формы социальной помощи населению, а также избежать повторных ошибок. Решение этой задачи предполагает, во-первых, раскрытие благотворительности как исторического процесса зарождения и развития всех её форм, направлений и организационных структур, во-вторых, выявление особенностей её функционирования, а также анализ политико-экономических и социально-психологических механизмов помощи нуждающимся.

В настоящее время назрела необходимость исследования данной проблемы на региональном уровне. На Дальнем Востоке с его суровыми природно-климатическими и социально-экономическими условиями важную роль выполняла благотворительность. Знание тенденций и закономерностей её развития позволит решать социальные проблемы с учётом региональной специфики.

Активизация благотворительности начинается с Указа 12 января 1862 г., в котором предусмотрено «...на будущее время, во изменение существовавшего доселе порядка, учреждение обществ для взаимного вспомоществования или с другою благотворительною целью, по соглашению с надлежащими ведомствами, предоставить министру внутренних дел» [1]. Появление новых городов, рост населения, главным образом за счёт пришлого элемента (переселенцы, ссыльные), жизненный уровень и степень адаптации которого были очень низкими, способствовали увеличению числа бедных и безработных в городах. Факторами, ускоряющими темпы переселения на Дальний Восток, стали земельная реформа П.А. Столыпина, государственные льготы солдатам, решившим остаться на месте после увольнения из армии, открытие регулярного морского пароходного рейса между Одессой и Владивостоком. Безработица, бедность, отсутствие жилья становились серьёзной проблемой. В условиях нараставшей напряжённости благотворительность стала одним из важных компонентов саморегуляции общественного организма.

Вторая половина XIX в. на Дальнем Востоке была периодом расцвета благотворительности, бурного роста различных её форм в городах: во Владивостоке (1876 г.), в Благовещенске (1886 г.), Хабаровске (1890 г.), Никольске-Уссурийском (1901 г.) и др. Все они имели универсальные характеристики, типичные для обществ европейской части России, конеч-

но, была и своя специфика. Началом значительного роста этого процесса в целом по России следует считать период с 1861 по 1899 г., когда было основано большинство благотворительных обществ (95%) и благотворительных заведений (82%), имевшихся к началу XX в. На Дальнем Востоке это произошло лишь через 28 лет (с 1889 по 1900 г.). Становление системы общественного призрения в регионе происходило в соответствии с юридическими актами — «Устав об общественном призрении» (1892) и «Городовое положение 1870 года». В России эта система общественного призрения создавалась до «Устава» и не могла опираться на законодательную базу. До 1917 г. не было земств, поэтому рассчитывать на благотворительность могли преимущественно горожане, а нуждающиеся крестьяне получали помощь в исключительном случае.

Во всех мероприятиях значительную роль играли городские самоуправления, которые организовывали и координировали работу по оказанию помощи, изыскивали финансовые средства. Если в Европейской России благотворительность связана с филантропической деятельностью отдельных лиц и организаций, то на Дальнем Востоке она возникла и развивалась как результат инициативы и сознательности общества, формировавшегося в конце XIX — начале XX в. в дальневосточных городах, и общероссийские благотворительные учреждения были представлены слабо. В то же время существовали многочисленные организации, возникшие без влияния центра, деятельность которых была достаточно успешной. Действуя совместно с городскими властями, они быстрее, чем в центральных регионах России, реагировали на растущие потребности населения. На общероссийском фоне Дальний Восток в создании временного жилья для нуждавшихся выглядел значительно лучше: в начале XX в. во всех дальневосточных городах открылись ночлежные дома. Особенности функционирования благотворительности на Дальнем Востоке обусловлены рядом исторических причин: удалённостью и оторванностью от центра и его культурных традиций; многонациональностью и многоконфессиональностью региона, отсутствием российского коренного населения с историческими традициями и связями.

Однако благотворительные учреждения, существовавшие в конце XIX в., перестали отвечать потребностям новообразованного российского общества, в котором с начала XX в. происходили масштабные и необратимые изменения, — экономический подъём, ломка патриархальных структур, а следовательно, и изменения в социальной стратификации. Все эти процессы происходили не безболезненно, вызывали обострение социальных противоречий и появление новых проблем, связанных с цикличностью капиталистического развития. Государственная политика в этот период была направлена на укрепление дальневосточных рубежей, усиление притока переселенцев и закрепление их в крае, появление новых городов и сёл, изменение социальной структуры населения. Возникла настоятельная необходимость осуществления социальной политики, включающей систему общественного призрения.

К началу XX в. в Приамурском генерал-губернаторстве был представлен весь спектр категорий нуждающихся, характерных как для России в целом, так и типичных только для дальневосточного края (переселенцы, беженцы, бывшие каторжане и ссыльнопоселенцы). Население Дальнего Востока постоянно увеличивалось, в том числе и за счёт мигрантов, и его закрепление во многом зависело от вовремя оказанной квалифицированной помощи переселенцам и являлось государственной задачей.

Подобно многочисленным западным государствам в России начинают в этот период вырабатывать методологию подхода к социальной поддержке беднейшей части населения. Российские учёные, просветители, государственные и общественные деятели анализировали имевшийся отечественный опыт, изучали зарубежный и рассматривали все возможные варианты его адаптации к российской действительности. Они исходили из того, что призрение бедных нуждается не в одних только материальных средствах, не менее необходимы личные усилия благотворителей, индивидуальные заботы о бедняке, ведь основным принципом общественного попечения в «современной постановке этого дела, теорией и практикой» признаётся индивидуализация помощи, при которой каждый нуждающийся внимательно обследуется одним из деятелей местного органа попечения, а оказываемая помощь строго соответствует нуждам конкретного человека, установленным этим обследованием. Что касается содержания попечения, то оно «...должно быть также разнообразно, как разнообразны явления нужды отдельных лиц и их групп, порождаемой до чрезвычайности разнообразными условиями человеческой жизни. Виды и формы попечения определяются не только индивидуальными и местными причинами бедности, но и общими» [1]. Виды и формы попечения, которые устраняют или ослабляют общие причины нужды, действуют предупредительно, несомненно, являются самыми важными.

Поиски путей повышения эффективности социальной помощи подтолкнули учёных к изучению опыта западных стран, где в отличие от России с последнего десятилетия XIX в. существовал точный учёт нуждающихся и средств выделяемых на решение социальных проблем как государством, так и частными лицами, организациями и обществами, оказывавшими поддержку населению [2]. Одним из наиболее приемлемых образцов открытого призрения населения была Эльберфельдская система, созданная в Германии в 1852 г. Благодаря правильному разделению городов на участки и распределению среди обеспеченных горожан кураторства над «уязвимыми» жителями, она выполняла превентивные функции и была очень эффективной [3], поскольку сразу отсеивала людей, симулировавших бедность, поэтому адресная помощь доходила до истинно нуждающихся. На её примере стали организовывать открытые призрения в странах Европы.

МВД России осознало пользу попечительств в 1899 г. Оно обратилось к губернаторам с особым циркуляром (3 марта 1899 г.), в котором заявило:

«Одним из важнейших условий развития дела призрения и правильной его постановки справедливо признаётся участие в нем возможно большего числа местных деятелей, непосредственно входящих в исследование нужд каждого лица, требующего ответственного о себе попечения, и прилагающих старания к изысканию и увеличению необходимых для сего средств. Лучшим способом для привлечения таких деятелей к участию в призрении бедных оказывается организация местных, небольших по размерам попечительств о бедных...» [5]. Министр внутренних дел просил губернаторов «...оказать со своей стороны городским управлениям возможное содействие в осуществлении ими сей полезной меры, от которой Правительство ожидает многих благ последствий» [5], рекомендовал руководствоваться этой инструкцией «в организации местных, небольших по размерам, попечительств» и сообщал, что в МВД составлен документ «Примерные правила о городских попечительствах, учреждаемых для сбора пожертвований, оказании помощи нуждающимся и постоянного наблюдения за ними». В нем особо подчёркивалось, что «городское управление, применительно к ст. 103 Городового Положения, учреждает для заведования городскими делами, относящихся к призрению бедных, Городскую комиссию по призрению или городское попечительство о бедных» [5]. В правилах чётко оговаривалось, что городским комиссиям по призрению бедных (или попечительствам) предоставляется право разделять город на участки «...для заведования коими приглашать в качестве участковых попечителей о бедных известных ему лиц, пользующихся правом голоса на городских выборах (ст. 116 Городового Положения) и изъявивших желание определёнными комиссией ежегодными или единовременными денежными взносами или личным трудом содействовать делу призрения бедных» [5]. Были сформулированы и их обязанности. Одной из главных являлось «...наблюдение в пределах города за состоянием общественного призрения и развитием деятельности в этой области под руководством городской управы». В числе других значилось рассмотрение сообщений и докладов, подготовленных участковыми попечителями; разработка мер и способов по разрешению любых вопросов призрения; изыскание источников средств для призрения и др. Отдельным пунктом указывалось, что попечительства о бедных непосредственно или через участковых попечителей руководят городскими благотворительными учреждениями [5].

Первые такие попечительства возникли в Москве в результате ходатайства городской думы об их учреждении «...для сбора пожертвований, раздачи пособий нуждающимся и постоянного наблюдения за призреваемыми» [6], в конце 1984 г. было организовано 40 городских попечительств. Дума избрала 24 участковых попечителя, утвердила членов совета и обратилась с воззванием к жителям города, которых просила «...без исключения и без различия звания и пола вступать в ряды попечительств» [6]. В основу устройства участковых попечительств были положены принципы децентрализации и индивидуальной помощи. Каждый отдельный

случай подвергался тщательному рассмотрению особым лицом (попечителем), который выявлял истинных призреваемых. Этот институт благотворительности оказался настолько целесообразным, что Циркуляр МВД от 31 марта 1899 г. рекомендовал распространить опыт Москвы в других городах России. Министр внутренних дел Горемыкин по этому поводу писал: «Учреждение таковых попечительств, на основании 103 ст. Городового Положения, весьма желательно и полезно, особенно же в тех городах, кои не имеют возможности уделять из городской кассы достаточных средств для правильной постановки в них призрения» [6].

14 января 1900 г. состоялось собрание уполномоченных г. Никольска-Уссурийского под председательством городского старосты В.А. Калинина и уполномоченных Г.Г. Золотарёва, Я.П. Рябоконт, Д.С. Бородин, И.С. Самойленко и др. Главный вопрос заседания касался организации попечительства по предложению губернатора Приморской области, изложенному в документах от 29 мая и 11 декабря 1899 г. на основе правил МВД, указанных в циркуляре от 3 марта 1899 г. Уполномоченные, отметив наличие в городе пока ещё незначительного числа населения, живущего исключительно ежедневными заработками, пришли к выводу, что самым подходящим учреждением для оказания помощи может быть попечительство о бедных, поскольку при почти полном отсутствии в городе слоя коренной интеллигенции создание благотворительных учреждений в настоящий момент затруднительно.

Было принято решение учредить городское попечительство о бедных, председателем назначить городского старосту. Ему предложили разработать проект Устава, впоследствии рассмотренный на собрании уполномоченных 14 марта 1900 г. и соответствующий «Примерным правилам» по всем пунктам [5]. Средства попечительства предлагалось складывать из пособий, назначаемых собранием городских уполномоченных и другими учреждениями; из взносов и пожертвований, «...делаемых почётными членами и членами-благотворителями, а равно и посторонними лицами одновременно или ежегодно»; из сборов по подписным листам и книжкам, которые выделялись «...почётным членам и участковым попечителям за подписью председателя городского попечительства и его печатью». Стало возможным устраивать благотворительные учреждения при условии, если «собрание уполномоченных» признает их целесообразными. Участковым попечительствам предоставлялось также право при решении вопросов призрения обращаться «за помощью к членам полиции». Проект Устава был одобрен и принято решение ходатайствовать перед военным губернатором Приморской области об его утверждении.

Попечительство (или комиссия по призрению бедных) во Владивостоке открылось при городской думе в 1899 г. после письма Приморского военного губернатора, в котором говорилось: «Одним из важнейших условий развития дела призрения и правильной его постановки справедливо признаётся участие в нем возможно большего числа местных деяте-

лей, непосредственно входящих в исследование нужд каждого лица, требующего общественного о себе попечительства и прилагающего старания к изысканию необходимых для себя средств. Лучшим способом для привлечения таких деятелей к участию в призрении бедных оказывается организация местных, небольших по размерам, попечительств о бедных» [5]. В ноябре 1901 г. на заседании городской думы утвердили разработанное «Положение о Владивостокском городском попечительстве».

При составлении документа были допущены некоторые отступления от общих «Примерных правил», рекомендованных МВД для руководства по организации городских попечительств: а) в качестве участковых попечителей предлагалось допускать лиц обоего пола, без оговорки относительно пользования ими права голоса на городских выборах (§ 2), б) попечительству предоставлялась новая печать (§ 2, примеч. к § 15) [5]. Военный губернатор Приморской области подготовил письмо в МВД, в котором излагались причины отступления от этих правил. Особо подчёркивалось, что «расширение круга лиц, из которых выбираются участковые попечители, является весьма желательным, так как даст возможность привлекать к делу общественного призрения лиц, хотя и не обладающих избирательным цензом, по своим личным качествам и общественному положению могущих принести этому делу существенную пользу» [5].

В прибывшем 7 февраля 1902 г. ответе МВД говорилось, что входить в состав городских попечительств могут лишь лица, имеющие право голоса на городских выборах (остальные же могут участвовать только в качестве членов, сотрудников и благотворителей), относительно печати сообщалось, что попечительства не могут иметь своей особой печати. По вопросу привлечения к участию в благотворительной деятельности местных деятелей отмечалось: «Это может быть осуществлено лишь при условии образования в г. Владивостоке независимого от городского общественного управления самостоятельного благотворительного общества, с особым для него Уставом». Таким образом, «Положение о Владивостокском городском попечительстве» было скорректировано в соответствии с «Примерными правилами» от 3 марта 1899 г.

Владивосток был разделён на 10 участков, за которыми наблюдали попечители, как правило, известные лица, обладающие правом на городских выборах. В состав каждого попечительства входили председатель, его товарищ, члены совета, почётные члены, члены-благотворители и сотрудники, утверждаемые в этих званиях и должностях городской комиссией по призрению бедных. По установленным МВД правилам председатель избирался думой по предложению городского головы [7]. Более 100 чел. стали общественными деятелями участковых попечительств о бедных и были готовы отдавать своё личное время для помощи нуждающимся города.

Средства участковых попечительств складывались из трёх компонентов: ежегодной субсидии городской думы; процентов со специальных благотворительных капиталов общества; членских взносов,

собираемых самими попечительствами путём обхода жителей участка (кружечный сбор), устройства благотворительных концертов, спектаклей и пр. Все нуждающиеся — престарелые и дети, больные, безработные, вдовы и многодетные — могли рассчитывать на помощь от попечительств. Единственным условием её оказания было проживание во Владивостоке не менее двух лет (т.е. принадлежность к категории постоянных жителей). «Право на помощь имел бедный, неспособный к труду и нуждающийся в общественной поддержке, если, притом, он не имеет родственников или вообще лиц, обязанных помогать ему, равным образом принимается во внимание и поддержка, оказываемая частной благотворительностью, страховыми кассами и пр. Помощь может быть оказана и лицу трудоспособному, если установлено, что оно искало работу, но не нашло её; пособие в этом случае оказывается временно, впредь до приискания работы, которую нередко попечительство же и указывает нуждающемуся в ней» [7].

Среди клиентов попечительств выделялись две большие группы: одинокие (в основном престарелые и дети, потерявшие родителей) и семейные (мало зарабатывающие и безработные, многодетные, потерявшие кормильца, имеющие престарелых иждивенцев). Из одиноких более 1/3 призрелись в богадельнях, приютах, половина пользовалась помощью на дому (денежные пособия в течение 8—12 месяцев или выдача одежды, обуви, дров, пищи, уход). Для семейных преобладающим видом помощи были кратковременные 1—2-месячные пособия, определение детей в приют и ясли.

Основной функцией попечительства было непосредственное заведение благотворительными учреждениями. За время своей деятельности Владивостокское попечительство о бедных успело открыть в городе детский сад и приют для малолетних и подкидышей, два детских приюта, рабочий дом, два ночлежных дома. Кроме того, по мере надобности открывались убежища для беженцев, бесплатные столовые, инвалидные дома для военных, организовывались сборы денег и посылок для солдат русско-японской войны, устраивались общественные работы для тех, кто не мог её найти. В каждом участковом попечительстве составлялся подробный список лиц, которым была оказана помощь, и ежемесячно передавался городской управе. С ним могли ознакомиться «по уважительным причинам», с ведома участкового попечителя члены попечительства и все частные благотворители. В городской управе на основании списков составлялся общий свод, который рассылался во все городские попечительства, а также в другие благотворительные учреждения. Регулярные заседания Совета попечительства считались законными, если на них «...кроме попечителя или замещающего его товарища, присутствовали не менее двух членов Совета городского участкового попечительства» [8].

Таким образом, социальная помощь нуждающемуся населению, или «призрение бедных», была поставлена в городском самоуправлении во

Владивостоке на достаточно продуманную организационную основу, с учётом реальных возможностей как городской казны, так и частной инициативы. И хотя эта помощь была явно недостаточной, она облегчила жизнь беднейшим слоям населения.

К сожалению, городские комиссии по призрению (или городские попечительства) действовали только во Владивостоке и Никольске-Уссурийском. В Хабаровске, Николаевске-на-Амуре, Благовещенске и других городах Приамурского генерал-губернаторства таких комиссий ещё не было. Но городские управления уделяли определённое внимание решению вопросов, связанных с призрением, а принимаемые меры были эпизодическими.

Следует признать, что участковые попечительства представляли собой модель «гибкой» благотворительности: с одной стороны, они находились под муниципальной, а негосударственной юрисдикцией, что позволяло быстро решать все вопросы, связанные с социальной помощью, с другой — подавляющую часть расходов на бедных несли местные общины при небольшой помощи городских властей и финансирование попечительств не ложилось тяжёлым бременем на напряжённый городской бюджет. О целесообразности создания городских попечительств свидетельствует тот факт, что, по данным Всероссийского союза учреждений, обществ и деятелей по общественному и частному призрению, в 1910 г. городские участковые попечительства о бедных имелись более чем в 30 городах.

Таким образом, адаптация подобного опыта благотворительности на Дальнем Востоке России явилась значительным шагом в упорядочении системы оказания помощи нуждающимся. Только благодаря определённому контролю за жизнью беднейших слоёв населения со стороны специальных служб можно было достичь как адресности оказываемой помощи, так и принимать меры, пресекающие появление у обнищавшего населения девиантного поведения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. Максимов Е. Законодательные вопросы попечения о нуждающихся. СПб., 1907. С. 16.
2. Труды съезда по общественному призрению МВД. 11—16 мая 1914 г. СПб., 1914. Т. 2. С. 502; Ильинский В. Благотворительность в России. СПб., 1908. С. 21.
3. Ашрот П.В., Мюнстерберг Э. Призрение бедных. СПб., 1902. С. 23—25.
4. Красовский Л. Благотворительность города Москвы // Трудовая помощь. СПб., 1915. № 1. С. 69—70.
5. РГИА ДВ (Российский государственный исторический архив Дальнего Востока). Ф. 28. Оп. 11. Д. 206. Л. 32—33; Ф. 702. Оп. 3. Д. 148. Л. 24, 29, 30, 34, 75 об.
6. Трудовая помощь. СПб., 1904. № 2. С. 189, 190.
7. Вестник благотворительности. СПб., 1995. № 3 (19). С. 14.
8. Гогель С.К. Задачи земских и городских деятелей по общественному призрению // Земское дело. СПб., 1914. № 9. С. 641.