

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГУБЕРНСКОГО ПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ В СВЕТЕ НОВОГО ГОРОДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА 1870 ГОДА

© 2015 Н.С. Бойко<sup>1</sup>, Р.А. Мухамедов<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Ульяновское высшее авиационное училище гражданской авиации (институт),

<sup>2</sup>Ульяновский государственный педагогический университет имени И.Н. Ульянова

Поступила в редакцию 12.10.2015

В статье рассматривается процесс формирования городского уровня власти с 40-х гг. XIX века и круг вопросов взаимодействия губернского правления и органов общественного управления в сфере благотворительности по Городскому положению 1870 г., которое создало новую систему городского самоуправления в России.

*Ключевые слова:* государственная власть, система самоуправления, благотворительность, органы общественного управления, реформа.

Как известно, российская государственная власть начала призрение неимущих слоев населения при императоре Петре I. Однако упорядоченный характер система государственного призрения приобрела только в период царствования Екатерины II, которая в 1775 г. учредила в стране специальные органы по организации и контролю за деятельностью благотворительных заведений, действовавших исключительно на территории губерний, – приказы общественного призрения.

На эти приказы государством была возложена забота об образовании, лечении и благотворении (благотворительности) населения. Они занимались устройством народных школ, сиротских домов, больниц, убежищ для неизлечимо больных, богаделен, домов для умалишенных, а также работных и смиренных домов. Во главе приказов стояли коллегии в составе губернатора, городского головы, предводителя дворянства и шести (с 1861 г. – трех) членов-заседателей от дворян, купечества и государственных крестьян<sup>1</sup>.

Изначально приказы общественного призрения находились под непосредственным контролем МВД. К 1862 г. в них сложилась определенная финансовая структура капиталов, состоявшая из следующих разрядов: собственных, апелляционных, благотворительных капиталов, судебных, частных и правительственных вкладов, пересыльных сумм. Именно за счет них и совершались благотворительные акции<sup>2</sup>.

Симбирский приказ общественного призрения начал свою деятельность в 1780 г. В его ведении находились больницы, богадельня, дом умалишенных, сиротский дом, дома смиренный и работный. Кроме заботы о вышеназванных

заведениях Симбирский приказ общественного призрения ежегодно отпускал пособия на содержание воспитанников в различных заведениях<sup>3</sup>. Он находился в составе губернского правления<sup>4</sup>. При этом на Симбирскую губернию приходилось 13 заведений с 3820 призреваемыми<sup>5</sup>.

В связи с этим со второй половины XIX в., с введением в действие Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. и нового городского законодательства 1870 г., решение вопросов общественного призрения в земских губерниях перешло к земствам и городам, с повсеместной ликвидацией в губерниях приказов общественного призрения. В результате проведенной реформы осуществление призрения в уездах возлагалось на уездные земские собрания, в городах – на городские думы и управы. Общее наблюдение за ходом дела общественного призрения на всем пространстве губернии возлагалось на губернское земское собрание и его исполнительный орган – земскую управу<sup>6</sup>. Губернское правление осуществляло в этой связи в социальной деятельности три функции – координации, контроля и организации помощи населению в чрезвычайных обстоятельствах.

Общий надзор за благотворительными учреждениями в Российской империи, как уже указывалось, несмотря на их общественный характер, осуществляло МВД. На местах функции надзора за соблюдением постановлений Устава об общественном призрении возлагались на губернаторов, председателей губернских земских управ и градоначальников. Заведование общественным призрением в губерниях и уездах поручалось земским учреждениям, а в тех губерниях, где они отсутствовали, – приказам общественного призрения<sup>7</sup>.

В Симбирской губернии 31% благотворительных учреждений (обществ и заведений), которых по состоянию на 1898 г. насчитывалось 117, были

*Бойко Наталья Семеновна, кандидат юридических наук, доцент кафедры летной эксплуатации и безопасности полетов. E-mail: nboyko2005@mail.ru*

*Мухамедов Рашид Алимович, доктор исторических наук, профессор кафедры истории. E-mail: rasit56@mail.ru*

подведомственны МВД. Это 12 частных благотворительных обществ и 24 благотворительных заведения, 14 из которых также были частными. Капиталы же общественного призрения, выраженные в билетах комиссии погашения государственных долгов, а также в облигациях главного общества железных дорог по Уставу, составляли неприкосновенный фонд общественного призрения, перешедший в ведение земства. Проценты с этих капиталов могли быть использованы только на благотворительные цели и на содержание земских богоугодных заведений. В другие ценные, процентные бумаги эти капиталы могли быть обращены лишь с высочайшего разрешения через Министерство внутренних дел, а значит, были подконтрольны и губернаторам<sup>8</sup>. Специально оговаривалось, что в случае если от массы земских средств появятся остатки, то они могут быть использованы на богоугодные заведения только по постановлению губернского земского собрания.

Губернаторы нередко выступали инициаторами благотворительных проектов перед гордумами и земскими учреждениями. Так, например, в мае 1894 г. губернатор выступил на заседании Симбирской городской думы и предложил организовать Дом трудолюбия, где могли быть предоставлены ночлег и работа нищим. Губернатор передал лично от себя 100 руб. и еще 200 руб., собранных от других лиц. Гордума поддержала данное предложение и выделила необходимые суммы. Лично городской голова купец А.Д. Сачков выделил 2000 руб. Подобные дома на деньги городского управления и под контролем губернаторов были созданы и в других губерниях<sup>9</sup>.

Можно указать и на другие инициативы губернаторов, проявленные в социально-благотворительной сфере. Одной из них, как уже отмечалось, было создание историко-архивной комиссии Симбирской губернии, в работе которой губернаторы принимали впоследствии самое активное участие. Эту важнейшую инициативу губернатора по его представлению одобрило и МВД, однако свое согласие сопровождало пожеланием, чтобы в финансировании историко-архивной комиссии активное участие принимали земские учреждения и города. Когда вопрос встал конкретно, вышеупомянутые учреждения выделили требуемые для работы комиссии суммы единогласно<sup>10</sup>.

Важным направлением социальной деятельности губернского правления был контроль над ее наиболее «слабым звеном» – сельским призрением. Контроль был возложен на участковых земских начальников и губернское и уездные по крестьянским делам присутствия. Крестьянская община брала на себя и разрешение чисто социально-призренческих функций. В случае заболевания крестьянина община могла оплатить лечащему врачу, больнице расходы за его лечение. Так, в 1881 г. по 46 губерниям расходы крестьянских обществ на народное образование

составили 898 503 тыс. руб., на здравоохранение – 375536 руб. В 1891 г. крестьянские общества на медицину собрали 970102 руб., на содержание училищ и больниц – 2023526 руб. По данным 50 губерний за 1894 г., в расходной части мирского бюджета в среднем на благотворительность шло 0,71%, на народное образование и медицину – 3,7%. В 1905 г. на народное образование затратили 6702,0 тыс. руб. (9,2%), на общественное призрение – 1391,6 тыс. руб. (1,9%), на медицину – 680,8 тыс. руб. (0,9%)<sup>11</sup>.

Примечательно, что в рамках статьи на общественное призрение крестьяне тратили: на призрение вне благотворительных заведений – 0,75% (от общей суммы расходов), на содержание заведений призрения – 0,36%, на пожертвования нуждающимся – 0,29%, на пособия запасным нижним чинам – 0,13%, на иные благотворительные заведения – 0,10%, по случаю войны – 0,09%, на ремонт зданий общественного призрения – 0,07%, на похороны неимущих – 0,05%, на строительство зданий общественного призрения – 0,05%, на прочие расходы – 0,005%. По приговорам крестьянских обществ открывались ясли-приюты. Яслями назывались, в строгом смысле слова, дневные приюты для детей, еще не умеющих ходить, а приютами – учреждения и для детей более взрослого возраста. Д. Шенгелидзе приводил массу примеров организации, содержания, финансирования этих учреждений<sup>12</sup>.

Важным направлением в правовой деятельности крестьянской общины было регулирование отношений опеки. Опека в российском дореволюционном законодательстве трактовалась как наблюдение со стороны общества над личностью и имуществом сирот – членов общества, распоряжение этим имуществом через выборных обществом людей – опекунов, а также как общественное наблюдение за последними. В случае если по каким-либо причинам был причинен ущерб имуществу малолетнего, общество несло за это имущественную ответственность<sup>13</sup>.

Крестьянская опека имела общий надзор со стороны земского участкового начальника, который отчитывался перед уездным по крестьянским делам присутствием. Вся эта деятельность контролировалась губернаторами.

В связи с тем, что неоднократно были отмечены случаи, когда крестьяне – члены общества, не оформляли опеку ввиду значительных хлопот, ее сопровождавших, надзор за ведением опекунских дел был возложен на земского участкового начальника. Это делалось с целью защитить права малолетнего крестьянина (крестьянки), нуждавшихся в опеке, так как, воспользовавшись малолетством, соседние домохозяева расхищали имущество умерших родителей малолетнего. Чтобы этого не случилось, по закону компенсация расхищенного имущества малолетнего, над которым по тем или иным причинам общество

своевременно не установило опеку, решением волостного суда или уездного съезда мировых судей возлагалась на проштрафившееся общество, причем нередко компенсация, разверстанная на общество, значительно превышала стоимость утраченного и разворованного имущества малолетнего.

Поэтому, зная эти требования, члены общины в случае, когда староста не догадывался учредить опеку над малолетним, обязаны были подсказать ему, чтобы не платить потом самим, а если староста не обращал внимания на это заявление, то закон требовал идти с жалобой к земскому начальнику, который имел право приказать старосте заняться опекуном делом<sup>14</sup>. Вся деятельность опекуна находилась под надзором как самого общества<sup>15</sup>, так и земского начальника<sup>16</sup>.

Губернское по крестьянским делам присутствие осуществляло полный контроль над всей этой деятельностью. Без разрешения сельского схода опекун не имел права продавать имущество опекаемого. С разрешения схода и при согласии земского начальника<sup>17</sup> опекуном могло быть продано исключительно скоропортящееся имущество. В то же время остальное имущество могло быть продано только по приговору схода, утвержденному губернским по крестьянским делам присутствием, а то и Правительствующим Сенатом<sup>18</sup>. Лицо, назначенное опекуном, имело право после 1902 г. снять с банковского счета опекаемого какие-либо денежные суммы исключительно с согласия земского начальника, а в особых случаях и губернатора, который был обязан лично рассматривать подобные дела.

На общество была возложена обязанность преследовать тунеядцев, нищих, просивших милостыню вместо того чтобы работать<sup>19</sup>, обучавших тому же детей<sup>20</sup>. На крестьянское общество было возложено требование наказывать крестьян – своих членов, публично певших непристойные песни<sup>21</sup>. Все это общество имело право преследовать, вменив это своим приговором в обязанность старосте, а если он бездействовал, то члены общества также имели право жаловаться на него земскому начальнику. На общество законом было возложено следить и за чистотой, запрещать крестьянам выливать на улицу помой, выбрасывать нечистоты<sup>22</sup>, следить за детьми, чтобы из шалости не ломали деревья<sup>23</sup>, и т. д.

Дело общественного призрения старых, дряхлых, больных, не способных к труду и не имевших состоятельных родственников также лежало на обязанности общества<sup>24</sup>. Возложив на общество данную обязанность, закон предоставил миру выбор способа, вида и размера призрения<sup>25</sup>, в то время как общее наблюдение за общественным призрением возлагалось на земских начальников, а их деятельность полностью находилась под контролем губернатора<sup>26</sup>.

«Свободные сельские обыватели» в законодательном порядке обязаны были призреть нуж-

давшихся членов своего общества, не имевших родственников. Данная повинность наряду с другими повинностями государственного характера (сооружение и ремонт церквей, содержание сельских училищ, оспопрививание и т.п.) назначалась и раскладывалась между крестьянскими обществами волостными сходами. За неправильное ее выполнение ответственность распределялась по принципу круговой поруки. Сельские старосты и волостные старшины обязаны были надзирать за имевшимися заведениями призрения и следить за тем, чтобы члены общин не занимались прошением милостыни<sup>27</sup>.

Однако не везде эти вопросы решались по закону и совести. Путешественники, посетившие, например, Казанскую губернию в 1881 г., наблюдали такую картину: «...Утром ведет из одной избы в другую староста еле волочащего ноги старика. Мороз, а на нем чуть ли не одна рубашка. Кругом мальчишки бегут, свистят, дразнят старика, старшие и не думают их остановить. Вводит староста старика в очередную избу, баба-хозяйка встречает его бранью: «опять принесло, гроба на тебя нету». Старик помещается где-нибудь подалее в углу, чтобы на него не наткаться, ему бросают кусок черствого хлеба, как собаке, и то потому, что если не бросить, пожалуй, староста взыщет и т.п.». Подобные случаи становились известны земским начальникам, а те через уездные по крестьянским делам присутствия исправляли существующее положение. В особых случаях вмешивался лично губернатор<sup>28</sup>.

В заключение следует отметить, что формирование системы подготовки кадров, разработка теоретических, научных и организационных основ образовательной деятельности в области работы по оказанию социальной помощи неимущим в России являлись важным звеном развития всей системы общественного призрения страны. Вплоть до 1910 г. вопрос о подготовке профессиональных кадров в данной сфере на государственном уровне не поднимался.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Шапов Я. Н. Благотворительность в дореволюционной России: национальный опыт и вклад в цивилизацию // Россия в XX веке: Историки мира спорят / Ред. И. Д. Ковальченко. М.: Наука, 1994. С. 100.

<sup>2</sup> Брокгауз Ф. А., Эфрон И. А. Энциклопедический словарь. СПб., 1898. Т. XXV. С. 165.

<sup>3</sup> Материалы для географии и статистики России, собранные офицерами генерального штаба. В 2 ч. Симбирская губерния. СПб., 1868. Ч. 2. С. 540.

<sup>4</sup> Там же. С. 549.

<sup>5</sup> Там же. С. 550.

<sup>6</sup> Павлова И. П. Социальное попечение в России в конце XIX – начале XX вв. Дисс. ... докт. истор. наук. СПб., 2004. С. 143.

<sup>7</sup> Свод законов Российской империи (далее – СЗРИ). СПб., 1892 г. Т. XIII. С. 1-3.

- <sup>8</sup> СЗРИ. 1900 г. Т.Х. Ст.3.  
<sup>9</sup> Журналы заседаний Симбирской городской думы за 1894 год. Симбирск, 1894. С.36.  
<sup>10</sup> Там же.  
<sup>11</sup> Мирские расходы крестьян за 1881 г. СПб.: Изд-е ЦСК МВД, 1886. 200 с.; Мирские расходы и доходы крестьян за 1891 г. в 50 губерниях европейской России. СПб.: Изд-е ЦСК МВД, 1895. 180 с.; Мирские доходы и расходы за 1894 г. в 50 губерниях европейской России. СПб., 1898. С.9; Мирские доходы и расходы за 1905 г. по 50 губерниям Европейской России. СПб.: Тип. Н.Л. Стойковой, 1909.  
<sup>12</sup> Шенгелидзе Д. Роль яслей-приютов с точки зрения взаимопомощи // Трудовая помощь. 1905. №10. С.11-12.  
<sup>13</sup> Решение Правительствующего Сената. 1877. № 3418.  
<sup>14</sup> СЗРИ. 1900 г. Т.Х. Ст.226.  
<sup>15</sup> Общественное Положение. 1902 г. Ст.62. п.6.  
<sup>16</sup> Положение о земских начальниках. 1902 г. Ст.39.  
<sup>17</sup> Там же. Ст.33, 39, 69.  
<sup>18</sup> Общественное Положение. 1902 г. Ст.1, 39.  
<sup>19</sup> Устав о благоустройстве. 1857 // СЗРИ. Т.ХII. Ст.499.  
<sup>20</sup> Там же. Ст.500.  
<sup>21</sup> Там же. Ст.492.  
<sup>22</sup> Там же. Ст.475.  
<sup>23</sup> Там же. Ст.528.  
<sup>24</sup> Общественное Положение. 1902 г. Ст.361.  
<sup>25</sup> Решение Правительствующего Сената. 1890. №1923. Систематический сборник решений Правительствующего Сената, разъясняющих городское положение. 1890.  
<sup>26</sup> Положение о земских начальниках. 1902 г. Ст.40.  
<sup>27</sup> Устав об общественном призрении. СПб., 1892. С.72.  
<sup>28</sup> Калачов Н.В. О волостных и сельских судах в древней и нынешней России // Сб. гос. знаний. Т.8. СПб., 1880. С.21.

## INTERACTION OF PROVINCIAL BOARD AND BODIES OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE SPHERE OF CHARITY IN THE LIGHT OF THE NEW POLICEMAN OF THE LEGISLATION OF 1870

© 2015 N.S. Boyko<sup>1</sup>, R.A. Muhamedov<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ulianovsk Higher Aviation School of Civil Aviation (Institute),

<sup>2</sup> Ulianovsk State Pedagogical University named after I. N. Ulyanov

The article is devoted to formation of the system of urban government in Russia from the 1840s. The authors pay special attention to the legal foundation of interaction of the provincial board and self-governmental bodies in the sphere of charity based on the "City Status" of 1870 which created a new system of urban self-government in Russia.

*Keywords:* government, self-government, charity, reform.