

**ГОРОДСКИЕ ОРГАНЫ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И РАЗВИТИЕ ДВИЖЕНИЯ
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ
НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ
(вторая половина XIX в. —1917 г.)***

С.И.ЛАЗАРЕВА

*Институт истории, археологии и этнографии
народов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток.*

Деятельность органов городского самоуправления дореволюционной России была многогранной, особенно на ниве общественного призрения и благотворительности. Городские думы и управы проделали огромную работу по созданию и открытию образовательных заведений, налаживанию медицинского обслуживания, формированию системы социальной помощи. Практика эта весьма богата и поучительна. При критическом осмыслении и творческом подходе ее всестороннее изучение полезно для всех, кто связан с проблемами социальной защиты населения сегодня.

Приамурский край во второй половине XIX в. представлял собой развивающийся в экономическом отношении регион. Государственная политика, направленная на укрепление дальневосточных рубежей, способствовала притоку и закреплению населения, появлению новых городов и сел, изменению социальной структуры населения.

В середине XIX—начале XX в. в Приамурском генерал-губернаторстве был представлен весь спектр категорий нуждавшихся людей, характерных как для всей 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 счет мигрантов. Закрепление его стало государственной задачей и во многом зависело от оказанной переселенцам помощи.

До середины XIX в. в России помощь оказывалась тремя видами организаций: приказами общественного призрения в губерниях, учреждениями, управлявшимися на особых основаниях, и рядом попечительских обществ. Действовавшие в тот период Иркутский приказ общественного

• Статья подготовлена при поддержке гранта ДВО РАН №06-1П-А-11-442.

призрения, немногочисленные и разрозненные организации, такие как Императорское Человеколюбивое общество, Ведомство учреждений Императрицы Марии (включая Попечительство Государыни Императрицы Марии Александровны о слепых), Российское общество Красного Креста, не могли оказать помощь всем категориям нуждавшихся. Деятельность этих организаций в крае по сравнению с работой, проводившейся в других регионах России, была незначительной.

В пореформенный период в России происходит реорганизация административной системы и государственного управления, создаются принципиально новые системы местного самоуправления — земская и городская. Функция наблюдения за общественным призрением остается у Министерства внутренних дел, однако в большинстве губерний надзор за ними осуществляется земскими и городскими учреждениями¹, а на Дальнем Востоке — только городскими.

Таким образом, с середины XIX в. в дальневосточном регионе стала формироваться система управления общественным призрением, сочетавшим в себе государственные и общественные институты помощи. Отдаленность от центра, неразвитость транспортной сети, близость к границам, суровый климат — все это затрудняло работу многих столичных благотворительных обществ и организаций, их филиалов на Дальнем Востоке. В этом плане дальневосточники могли надеяться в большей степени на собственные силы, что способствовало активизации деятельности как местных государственных органов управления, так и общественности в области благотворительности.

Одной из важнейших предпосылок формирования в регионе системы общественного призрения стала активная деятельность самих граждан по созданию местных благотворительных обществ и развитию частной помощи. Она развивалась по различным направлениям: от борьбы с детской смертностью, социальными отклонениями в обществе (нищенством, алкоголизмом, преступностью) до поддержки студенчества, деятелей искусства, культуры и науки. Благотворительные общества и заведения принадлежали различным ведомствам и ими контролировались. Характерными формами их деятельности были: раздача пособий, организация бесплатного лечения, локализация явлений социальной патологии, призрение детства.

Если в России началом значительного роста численности благотворительных обществ в целом следует считать период с 1861 по 1899 г., когда было основано 95% всех благотворительных обществ и 82% благотворительных заведений², то на Дальнем Востоке этот период наступил на 28 лет позже — с 1889 по 1900 г. Именно тогда появились Приамурское и Владивостокское общества народных чтений, Хабаровское и Никольск-

Уссурийское благотворительные общества, Комитет благотворительно-го и попечительного общества об Ольгинском детском приюте трудолюбия во Владивостоке, Хабаровское церковно-приходское попечительство •' другие. К 1917 г. на дальневосточной окраине России было более 40 благотворительных обществ³.

Ускорившаяся в конце XIX в. колонизация Приамурского края •\ быстрый рост промышленности повлекли за собой значительный ~рост городского населения, особенно усилившийся после 1906г., - .то явилось характерной чертой развития демографической ситуации з крае. Городское население в Приамурском генерал-губернаторстве составило почти 30% всего населения⁴. В 1913г. в Хабаровске проживало 55 838 чел., во Владивостоке —99 265 чел., Никольске-Уссурийском —36 993 чел., Николаевске—14397 чел.⁵ В 1875г. во Владивостоке и Николаевске-на-Амуре, Чите и Верхнеудинске на основании Городового положения 1870 г. были созданы органы городского самоуправления. Наследующий год—в Благовещенске. В Хабаровске, после перевода туда центральных учреждений края, начала складываться «столичная» городская система управления.

Общественное призрение —одна из составных частей системы обеспечения благосостояния города. В Городовом положении 1870г. указывалось, что призрение должно осуществляться в виде снабжения продовольствием, заботы о народном здравии, образовании⁶, сюда входило устройство благотворительных и лечебных заведений и заведование ими⁷.

В марте 1899г. министр внутренних дел Горемыкин направил в местные администрации циркулярное письмо, в котором отмечалось: - ...Лучшим способом привлечения деятелей к участию в призрении бедных оказывается организация местных, небольших по размерам, попечительств о бедных». Далее в циркуляре сообщалось, что с целью оказания помощи городским управлениям «в организации ими указанных попечительств» в МВД составлен образец правил о городских попечительствах. Министр просил местные администрации в лице губернатора оказать городским управлениям возможное содействие в осуществлении ими «сей полезной меры, от которой правительство ожидало многих благих последствий»⁸.

Городские управления поддерживали благотворительные организации финансами, ежегодными пособиями, выделяли безвозмездно городскую недвижимую собственность под помещения, освобождали от уплаты городских сборов. Члены городских дум и управлений были филантропами и активно помогали благотворительным обществам. Владивостокская дума в сентябре 1910 г. сформировала Городскую комиссию

по призрению бедных, в функции которой входило «...попечение о бедных г. Владивостока и оказание им материальной поддержки, для этой цели Городская Комиссия по призрению бедных всемерно заботится об изыскании средств путем частной благотворительности, через правильную эксплуатацию различного рода доходных статей, предоставляемых в распоряжение Комиссии как городским самоуправлением, так и иныу учреждением... Помимо этого членам Комиссии предоставлялось право производить сборы по подписным листам и сбор в кружки, устраивать спектакли, концерты, литературные вечера, балы, маскарады и прочее с надлежащего разрешения»⁹. Комиссия учреждала во Владивостоке «ночлежные и работные дома, дешевые квартиры, столовые, богадельни, амбулатории, детские сады, ясли и приюты, бесплатные библиотеки-читальни и т.п.», ею также выдавались пособия и ссуды нуждавшимся, организовывались рабочие артели"¹. Владивосток был разделен на участки, за которыми наблюдали попечители, как правило, известные лица, обладавшие правом на городских выборах. В состав каждого попечительства входили председатель, его товарищ, члены совета попечительства, почетные члены, члены-благотворители и сотрудники, утверждавшиеся в этих званиях и должностях Городской Комиссией по призрению бедных. По установленным МВД правилам председатель избирался думой по предложению городского головы".

Основной функцией попечительства было непосредственное заведение благотворительными учреждениями. Эта форма социальной защиты прошла все стадии развития системы благотворительности. Создаваясь как государственные и перешедшие потом в ведение города, попечительства становились фактически общественными структурами. Средства для них складывались из пособий, назначаемых городской думой, взносов и пожертвований членов городских попечительств и частных благотворителей. В конце года каждое попечительство направляло отчет в Городскую комиссию по призрению бедных, где готовится сводный отчет для городской управы, а последняя представляла полный годовой отчет по общественному призрению через губернатора области в МВД.

Таким образом, социальная помощь нуждавшемуся населению, или «призрение бедных», была поставлена в городском самоуправлении во Владивостоке на продуманную организационную основу, с учетом реальных возможностей как городской казны, так и частной инициативы. И хотя эта помощь была явно недостаточной, она все-таки облегчала жизнь беднейшим слоям.

Но следует отметить, что Городская комиссия по призрению и участковые попечительства действовали только во Владивостоке — в Хабаровске, Николаевске-на-Амуре, Благовещенске и других городах При-

амурского генерал-губернаторства их не было, а проводившиеся там «мероприятия не носили постоянного характера, скорее были чрезвычайными. Так, при угрозе возникновения тифа в 1907—1908 гг. в Никольске-Уссурийском был введен карантин. На средства из городского бюджета арендовали три дома, в которых оборудовали 50 больничных мест¹². И в последующие годы опасность эпидемий требовала постоянной готовности медицинских учреждений, однако средств местного бюджета на эти мероприятия не хватало.

Органы призрения общественного управления городов тесно сотрудничали с различными благотворительными учреждениями. На Дальнем Востоке благотворительность как общественная система призрения сложилась в конце XIX в. с созданием одноименных обществ во Владивостоке (1876), Благовещенске (1886), Хабаровске (1890), Николаевске-на-Амуре (1898), Никольске-Уссурийском (1901) и других городах.

Хабаровское благотворительное общество начало свою деятельность 1 февраля 1890 г. на основании устава, утвержденного МВД, образовавшись из временного Дамского комитета, и работало под руководством баронессы Корф. Комитет этого общества обладал довольно солидным опытом и был знаком с местными условиями, разумно направляя свою деятельность: выдавались средства на переезд на прежнее место жительства вдовам и сиротам, выделялись пособия на воспитание сирот, оказывались содействия в поиске работы, в устройстве приюта для больных, престарелых и увечных. В течение 1892 г. общество оказало помощь 114 нуждавшимся, на что было израсходовано 2854 руб.

71 коп., кроме того, было уплачено в частную аптеку 42 руб. 55 коп. за отпущенное бедным лекарство. В результате сумма на благотворительную деятельность в 1892 г. составила 2896 руб. 71 коп.¹³ Ежегодное пособие от генерал-губернаторства составляло 500 руб., пособие приходского попечительства — от 400 до 800 руб. В 1894 г. постоянные пособия от общества получали 54 чел., единовременные — 47 чел., на лечение в военном госпитале было направлено 5 чел. Всего в 1894 г. благотворительной помощью воспользовались 106 чел. (41 мужчина, 46 женщин, 3 детей), на что было израсходовано 2765 руб. 33 коп., уплачено в частную аптеку за лекарства 425 руб. 22 коп.; 7215 руб. собрали на устройство детского приюта¹⁴.

В начале XX в. Мария Мечиславовна Гондатти открыла приют «Ясли» для малышей, он содержался на средства благотворительного общества и частные пожертвования. Для сбора пожертвований использовалась практика рассылки подписных листов¹⁵. До 1917 г. Хабаровское благотворительное общество особое внимание уделяя призрению инвалидов, стариков и сирот, собирало средства для раненых и увечных воинов и их

семей в годы войны. 23 февраля 1899 г. в Хабаровске открылось Общество вспомоществования нуждавшимся ученикам Хабаровской женской гимназии.

Владивостокское благотворительное общество имело устав, сходный с Хабаровским. Целью его стали улучшение материального положения бедных в городе, обеспечение одеждой, пищей, кровом тех, кто не мог приобрести это своим трудом, призрение и воспитание детей или предоставление помощи их родителям в виде пособий и многое другое. В 1889 г. из средств общества учащиеся получили пособие (836 руб.). На содержание и лечение тех, кто в этом нуждался, за 1889 г. было потрачено 1294 руб. 18 коп. Общество содержало две школы, в которых обучались дети 5—12 лет, причем независимо от их вероисповедания и происхождения. В обеих школах на 60 человек было израсходовано 1035 руб. 16 коп. * Необходимо отметить, что детям из бедных семей помогало Обществу помощи учащимся г. Владивостока. Осенью и зимой поступали списки детей, нуждавшихся в одежде, обуви, учебных пособиях. После проверки члены общества выдавали пособия на покупку одежды или совместно с воспитанниками приобретали необходимые вещи, платили деньги за обучение. В 1912 г. на это было потрачено 2697 руб. 25 коп., размер выдаваемого пособия колебался от 4 до 2 руб. Новую одежду обрели 412 учащихся, а за обучение общество заплатило 4260 руб.¹⁷

Средства общества состояли из членских взносов, поступлений из Владивостокского городского управления, более всего от проводимых лотерей, концертов, спектаклей, танцевальных вечеров, рождественских базаров, а также их присылали собрания Приказчиков, Владивостокское Меценатское общество и др. Пожертвования шли также через редакцию газеты «Далекая окраина». Доходы общества за 1912—1913 гг. составили 18 256 руб. 42 коп., расходы— 12 989 руб. 97 коп.¹⁸ За десять лет деятельности была оказана помощь 3142 нуждавшимся учащимся, внесена плата за обучение 5825 чел. и выданы другие пособия¹⁹.

В Приамурском генерал-губернаторстве действовали и другие организации, которые занимались благотворительностью. Так, Хабаровское Окружное Императорское Российское общество спасения на водах регулярно проводило лотереи. На эти и другие средства (поступления от членских взносов, эксплуатации купален, субсидии Хабаровской городской управы) организовывалась помощь во время наводнений³⁰.

В начале Первой мировой войны в крае появилась новая категория нуждавшихся — беженцы. В сентябре 1915 г. сюда поступили первые партии беженцев, к октябрю их поток увеличился и составил, примерно, 4000 чел. Благодаря своевременным распоряжениям Н.Л. Гондатти в адрес заведующего переселенческим делом и местным Рабочим бюро

беженцев разместили в переоборудованных бараках и казармах, выделенных военным ведомством. Большинство из них удалось обеспечить рабочими местами. Только в г. Благовещенске было 3786 вакансий, а работу искали 2020 чел.²¹ В Благовещенске, Владивостоке, Хабаровске городские общественные управления отвели беженцам помещения, устроили в них плиты для варки пищи, кипятильники, бани и прачечные. Беднейшим семьям выдавали одежду, детей отправляли в школы и снабжали учебными пособиями. На пропитание выдавались деньги, равные пайковому довольствию семей нижних чинов, призванных из запаса и ополчения на военную службу²². Только в Приморской области в 1914 г. было зарегистрировано 7537 нуждавшихся семей (15 062 чел.)²³.

В годы войны большую помощь оказывали семьям запасных чинов. В 1914 г. в Хабаровске расходы на квартирное довольствие составили 5758 руб. 50 коп., единовременная помощь составляла 436 руб.; было организовано снабжение мукой, одеждой, мясом, хлебом на 300 руб.²⁴ Однако не обходилось без упущений и ошибок: отсутствовала тесная связь между разными ведомствами и организациями, нередко одни службы дублировали в работе других; помощь в отдаленных местах губернии была незначительной.

На Дальнем Востоке действовала как открытая, так и закрытая система помощи. Основными формами первой системы были денежные постоянные и единовременные пособия и пенсии; различные ссуды; материальная помощь (продукты, одежда, дрова и т.д.); помощь в поиске работы; обеспечение бесплатными лекарствами; предоставление бесплатных библиотек и изб-читален. Закрытая система — это лечебные заведения (больницы, госпитали, лазареты, лепрозории); заведения для призревания (богадельни, инвалидные дома, приюты, дома для неизлечимых больных, ночлежки и другое); учебно-воспитательные заведения (бесплатные воспитательные дома и церковно-приходские школы, сиротские дома, интернаты, ремесленные училища и классы).

Несмотря на организационные, финансовые и правовые трудности, юридическая система социальной помощи и различные благотворительные учреждения в регионе с каждым годом становились все более эффективными и мобильными. Местные органы управления гибко реагировали на возникавшие проблемы, искали новые формы деятельности, расширили сеть социальных услуг. Можно отметить, что благотворительностью занимались все слои дальневосточного общества. Однако в этом плане Дальний Восток существенно отличался от Центральной России. Здесь сложились формы трудовой помощи, призревания детей, имеющих родителей, такие как «бесплатные колыбельни», ясли, ремесленно-исправительные приюты. Многие социальные государственные программы

(охрана материнства и детства, борьба с детской беспризорностью, поддержка деятелей науки, искусства и культуры и т.д.) не получили должного распространения. Причина прежде всего в том, что финансирование общественного призрения в большей степени зависело от частных пожертвований.

Таким образом, «Городовое положение 1870 года» заложило основу системы общественного призрения. С 1892 г., после принятия нового городского положения, сократившего контингент избирателей и усилившего контроль правительственных органов и учреждений над городским общественным управлением, были сужены возможности последнего, и оно не смогло поставить заботу о нуждавшихся на тот уровень, который бы соответствовал реалиям жизни.

- ¹ Фирсов М.В. Социальная работа в России: теория, история, общественная практика: дис.... д-ра ист. наук. М., 1997. С. 157.
- ² Нувахов Б.Ш. История милосердия и благотворительности в отечественной медицине XVIII—XX вв.: дис.... д-ра ист. наук. М., 1993. С.91.
- ³ Белоусов А.А. На алтарь Отечества: Из истории меценатства и благотворительности в России. Владивосток, 1999. С. 14—15.
- ⁴ Ларина Л.Л. Административно-территориальное устройство и население Приамурского края в период империализма (1900—1913). Владивосток, 1986, С. 7.
- ⁵ Обзор Приморской области за 1913 год. Владивосток, 1915.
- ⁶ Городовое положение 16 июня 1870 г.//Политическая история России: хрестоматия. М., 1996. С.516.
- ⁷ Городовое положение (1892 г.) //Учреждение государственного управления в России: опыт формирования и эволюции. Н.Новгород, 1994. С. 147.
- * РГИА ДВ. Ф. 28, оп. 11, д. 206, л. 32-33.
- ⁹ Там же. Л. 75.
- ¹¹ Там же.
- ¹ Там же. Л. 75 об.
- ² Коммунар. Уссурийск, 1994. 8 нояб.
- ³ Отчет о деятельности Хабаровского благотворительного общества за 1892 г. Хабаровск, 1893. С. 3.
- ⁴ Приамур. ведомости. 1895. 12 февр.
- ⁵ Там же. 1914. 16 дек.
- ⁶ РГИАДВ. Ф.702, оп.3, д. 10, л. 15 об.
- ⁷ Отчет о деятельности общества помощи учащимся г. Владивостока за 1912—1913 гг. по I января 1914 г. Владивосток, 1914. С. 1.
- ^{1К} Там же, с. 5.
- ⁹ РГИАДВ. Ф.702, оп.3, д. 230, л. 134.
- ²⁰ Отчет о деятельности Хабаровского окружного Императорского Российского общества спасения на водах за 1914—1915 гг. Хабаровск, 1916. С. 5.
- ⁻¹ РГИАДВ. Ф.702, оп. 1, д. 1065, л.21.
- ² Там же. Ф. 1284, оп. 194, д.43, л.6.
- ²³ Там же. Ф. 702, оп. 3, д. 491, л. 51 об.
- ²⁴ Там же. Л. 62.

