

Козаченко А. І.,
*доктор юридичних наук, доцент,
 завідувач кафедри теорії та історії держави і права
 Полтавського юридичного інституту
 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ДІЯЛЬНІСТЬ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПИТАНЬ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX – ПОЧАТКУ XX СТ.

ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT ACTIVITIES ON SOCIAL PROTECTION OF PUBLIC IN SECOND HALF OF XIX – EARLY XX CENTURIES

Узагальнено діяльність органів земського самоврядування Лівобережних губерній України щодо питань соціального захисту населення у другій половині XIX – початку XX ст. Встановлено, що в першу чергу земське самоврядування намагалось розв'язати проблеми соціального захисту земських службовців та членів їх сімей. Пріоритетними напрямками діяльності земського самоврядування з питань соціального захисту населення стала народна освіта, охорона здоров'я, аграрна галузь і вирішення соціальних проблем селянства.

Ключові слова: земство, пенсійне забезпечення, матеріальна допомога, освіта, медицина.

Обобщена деятельность органов земского самоуправления Левобережных губерний Украины по вопросам социальной защиты населения во второй половине XIX – начале XX вв. Установлено, что в первую очередь земское самоуправление пыталось разрешить проблемы социальной защиты земских служащих и членов их семей. Приоритетным направлением деятельности земского самоуправления по вопросам социальной защиты населения стало народное образование, охрана здоровья, аграрная отрасль и разрешение социальных проблем крестьянства.

Ключевые слова: земство, пенсионное обеспечение, материальная помощь, образование, медицина.

Zemstvo self-government activities of the Left Bank provinces of Ukraine on issues of social protection in the second half of XIX – early XX centuries have been summarized. It has been established that first of all, zemstvo self-government tried to solve problems of social protection of zemstvo employees and their families. Public education, health, agricultural sector and solving social problems of the peasantry became the priorities of zemstvo self-government activities on social protection of the public.

Key words: zemstvo, provision of pensions, welfare, education, medicine.

Реформування системи управління у сфері соціальної політики за умов децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування в Україні спонукає до вивчення і використання досвіду земського самоврядування. Дослідження діяльності земства щодо питань соціального захисту населення у другій половині XIX – початку XX ст. дає можливість розкрити історичний процес становлення такого напрямку функціонування місцевого самоврядування.

Вивчення нормативного регулювання та практичної діяльності земського самоврядування залишається актуальним питанням сьогодення. Історико-правові дослідження земств, що діяли на території етнічних українських губерній, проводили М.В. Білоконь, О.М. Головка, В.М. Грицак, С.А. Калугін, О.Н. Ярмиш. Земське самоврядування знайшло своє відображення в дисертаційних дослідженнях І.Г. Верховцевої, І.В. Іванова, О.В. Носенко, О.А. Редькіної. Проте проблема діяльності земського самоврядування з питань соціального захисту населення до останнього часу не була предметом спеціальних наукових досліджень.

Метою роботи є аналіз результатів діяльності земського самоврядування Лівобережних губерній України щодо питань соціального захисту населення в другій половині XIX – початку XX ст., що слід вважати одним із найважливіших показників ефективності його роботи.

До пріоритетних напрямків діяльності земського самоврядування ст. 2 «Положення про губернські і повітові земські установи» 1864 і 1890 рр. відносила вирішення питань соціального захисту населення. Законодавство покладало на земства утримання благодійних закладів, закладів освіти і медичного обслуговування, забезпечення населення продуктами харчування, організацію заходів з подолання бідності [1, с. 2; 2, с. 496].

Діяльність земського самоврядування щодо питань соціального захисту населення залежала від законодавства Російської імперії, соціального складу земських гласних та від фінансових можливостей земств. Соціальне законодавство Російської імперії розпочало формуватися лише на початку XX ст. і містило низку недоліків. Для дворянських по своєму складу земств проблеми соціального захисту населення не мали першочергового значення. Земські зібрання ухвалювали рішення про соціальний захист малозабезпечених груп населення, як правило, під тиском обставин, що склалися на той час. У міру підвищення ефективності господарської діяльності та вдосконалення земського оподаткування і збирання земських податків, що сприяло зростанню бюджетів, росли витрати на вирішення соціальних проблем.

Результати практичної діяльності земського самоврядування свідчать про те, що першочерговою задачею земства було вирішення проблем матеріального забезпечення кваліфікованих земських службовців:

лікарів, учителів, інженерів, техніків та членів їх сімей. Земства забезпечували спеціалістів житлом, земельними ділянками, надавали можливість отримати безоплатну медичну допомогу, надавали одноразову матеріальну допомогу. Діти земських спеціалістів моли безоплатно отримати освіту у земських навчальних закладах або отримати субсидію для навчання у інших закладах освіти [3, с. 35–36].

Особливої уваги земство приділяло матеріальному забезпеченню працівників освіти. Уже в 1867 р. Полтавське земство запровадило касу взаємодопомоги учителям і членам їх родин [3, с. 35–36]. З метою покращення матеріального становища освітян Полтавське губернське земське зібрання неодноразово зверталось до уряду Росії з клопотанням щодо надання їм статусу державних службовців. Але уряд відмовлявся підтримати земську ініціативу. Лише у 1870 р. Комітет міністрів відхилив сім земських клопотань про надання учителям статусу державних службовців [4, с. 77].

У другій половині XIX ст. у Російській імперії на страховій основі розпочала формуватися система пенсійного забезпечення державних службовців. Користуючись досвідом уряду, земства розпочали формувати власну пенсійну систему. Пенсійне забезпечення земських службовців встановлювалося земським зібранням персонально кожному працівникові залежно від займаної посади і трудового стажу. У 70-80-ті роки XIX ст. земським службовцям, трудовий стаж яких складав не менше 25 років, земство встановлювало пенсійне забезпечення 250-330 крб. на рік. Земства призначали пенсію родичам померлих земських службовців на виховання неповнолітніх дітей. Так, Полтавське земство вдові земського фельдшера, котрий мав семирічний стаж роботи, встановило пенсію 60 крб. на рік до досягнення його сином 16-річного віку [5, с. 181, 184].

У 1881 р. Полтавське земство порушило питання про необхідність нормативного врегулювання пенсійного забезпечення земських службовців [5, с. 183]. У 1886 р. губернське зібрання затвердило «Статут емеритальної каси службовців губернської і повітових земських управ» (лат. *emeritus* – заслужений), який встановлював пенсійне забезпечення за рахунок щорічних внесків у сумі 4% від посадового окладу. Розмір пенсії залежав від трудового стажу: при стажі більше 30 років пенсія нараховувалася в розмірі окладу, при стажі від 15 до 29 років вона складала від 24% до 96% окладу [6, с. 127]. Для державних службовців пенсія встановлювалась із відрахувань заробітної плати від 2% до 6%, за умови стажу вислуги не менше 24 років у розмірі від 46% до 66% від окладу [7, с. 221].

На відміну від Полтавського, Харківське земство відмовилося від формування пенсійного забезпечення на основі емеритальних кас. Орієнтуючись на досвід Московського, Володимирського та Курського земств, тут наприкінці 90-х років XIX ст. розпочали впроваджувати пенсійні каси страхового типу. Такі каси, як вважали земці, забезпечували стабільність пенсійних виплат та не залежали від

економічного становища земства. У Чернігівському земстві гласні тривалий час розглядали питання про доцільність та умови створення емеритальних кас. У кінцевому результаті, Чернігівське земство, користуючись досвідом Полтавського земства, запровадило систему пенсійного забезпечення на основі емеритальних кас. Проте окремі повітові земства, зокрема Сумське, пішли по шляху впровадження страхових пенсійних кас [8, с. 10–13; 9, с. 15–25].

Діяльність земського самоврядування щодо питань соціального захисту населення яскравим чином проявила себе у сфері народної освіти. Земство забезпечувало безоплатне навчання в земських початкових загальноосвітніх закладах. За навчання в професійних навчальних закладах земство стягувало незначну оплату лише з тих осіб, які могли її сплатити. Окремим категоріям студентів та учнів земство сплачувало стипендії. Положення про стипендії, ухвалені у 1883 р. Полтавським земством, передбачало виплату стипендії студентам вузів у розмірі 250 крб. на рік, учням середніх спеціальних навчальних закладів – 150 крб. на рік, учням жіночих гімназій – 120 крб. на рік, учням початкових училищ – 75 крб. на рік [6, с. 108].

Пріоритетним напрямком діяльності земства стосовно соціального захисту населення стала охорона здоров'я. Особливим чином слід відзначити те, що амбулаторне і стаціонарне лікування селян у земських лікарнях фінансувалося переважно земством [10, с. 73]. Звільнялися від оплати за лікування і інші малозабезпечені категорії населення, зокрема державні службовці, заробітна плата яких не перевищувала 300 крб. на рік [11, с. 595–596]. Окрім цього, земства шукали способи здешевлення лікування. Так, за інформацією С.М. Велецького, у 1876 р. лікування в лікарні для психічно хворих коштувало 71 коп. на добу, а у 1885 р. – 39 коп. на добу [12, с. 89]. Слід зазначити, що у зв'язку з браком коштів земства змушені були встановлювати оплату для окремих груп населення, на окремі види медичних послуг і окремі лікарські засоби. Наприклад, Сумське земство у 1888 р. змушене було відмовитися від безкоштовної видачі лікарських засобів у земських аптеках особам, які не були платниками земських податків [13, с. 75].

На початку XX ст. земства дотримувалися законодавства про страхову медицину та соціальний захист представників найменше захищених груп населення. Так, за даними А.Т. Богаєвського, в період із 1883 по 1912 рр. у Кременчуцькій губернській земській лікарні на стаціонарному лікуванні перебувало більше 83 тис. осіб, із них 17756 робітників і 10260 ремісників [14, с. 72]. У 1913 р. Полтавське губернське земство ухвалило постанову, згідно з якою правом на безоплатне лікування в губернській земській лікарні користувалися вихованці дитячих сиротинців, особи, які отримали допомогу від добродійних та інших громадських організацій, земські службовці, матеріально не забезпечені особи, тяжко хворі особи, життя яких може врятувати тільки проведення складних хірургічних операцій. За підрахунками автора,

завдяки вжитим заходам 15% хворих скористалися правом на безоплатне лікування [15, с. 120].

Помітним чином земства активізували діяльність щодо проблем соціального захисту населення під тиском революційних подій 1905–1907 рр. Так, наприклад, виконуючи вимоги учителів, земства ухвалили низку постанов, що передбачали покращення матеріального становища працівників освіти. Полтавське земство встановило надбавки учителям і бібліотекарям за вислугу років. Земства, розпочали виплачувати учителям матеріальну допомогу в сумі 200 крб. та премії за 25-річний трудовий стаж [16, с. 122].

У період революції 1905–1907 рр. уряд поживав роботу з розробки нового законодавства з питань соціального захисту та страхування робітників. Але пакет законопроектів, підготовлений урядом П.А. Столипіна, був внесений на розгляд Державної думи після завершення революції. 23 червня 1912 р імператор санкціонував чотири закони: «Про забезпечення робітників на випадок хвороби», «Про страхування робітників від нещасних випадків», «Про запровадження Ради зі справ страхування робітників», «Про запровадження присутствія зі справ страхування робітників». Закон «Про страхування робітників від нещасних випадків» поширював свою чинність на підприємства, що належали земському та міському самоврядуванню. Ст. 71 надавала право земствам створювати власні страхові товариства [17, с. 878]. Земське самоврядування виконувало законодавство про соціальне страхування робітників та страхову медицину, але не проявляло ініціативи в його реалізації. Це зумовлювалося двома обставинами: промисловці та робітники не мали достатнього представництва в земських установах для лобювання своїх інтересів; лікування робітників у земських повітових лікарнях за рахунок лікарняних кас для земства було економічно збитковим [18, с. 15].

У період столипінської аграрної реформи 1906–1914 рр. земства активізували діяльність в аграрній

галузі та галузі соціального захисту селян. Для вирішення проблеми малоземелля в 1908 р. земства створили Обласну земську переселенську організацію. До її складу увійшло сім губернських земств. Виконавчий орган переселенської організації діяв при Полтавській губернській земській управі. Організація переселенського руху мала суперечливі наслідки. Позитивним результатом такої роботи стало те, що вона прискорила процес формування фермерських господарств і сприяла вирішенню продовольчої проблеми. У той же час переселенський рух спричинив зубожіння значної частини селян-переселенців. Так, у період із 1906 по 1913 рр. до України повернулися 23,5% переселенців, які залишилися без засобів існування [19, с. 146].

Таким чином, недосконалість соціального законодавства Російської імперії другої половини XIX – початку XX ст. гальмувала розвиток діяльності земського самоврядування щодо питань соціального захисту населення. Переважно дворянські за своїм складом земства не приділяли належної уваги вирішенню проблем соціального захисту. Рішення про соціальний захист малозабезпечених груп населення земські зібрання ухвалювали з вимоги місцевих громад під загрозою народних виступів. Результативність діяльності земства в соціальній сфері залежала від зростання земських бюджетів та збільшення цільових витрат на вирішення соціальних проблем. Своє першочергове завдання земське самоврядування вбачало в необхідності розв'язати проблеми соціального захисту земських службовців та членів їх родин. Пріоритетними напрямками діяльності земського самоврядування з питань соціального захисту населення стала народна освіта, охорона здоров'я, аграрна галузь і вирішення соціальних проблем селянства. Земство активізувало діяльність щодо питань соціального захисту населення під тиском революційних подій 1905–1907 рр. та в період столипінських реформ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // Полное Собрание законов Российской империи с 1649 года (далее – ПСЗ). – СПб., 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. XXXIX. – № 40457. – С. 1–14.
2. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // ПСЗ. – СПб., 1893. – Собр. 3. – Отд. 1. – Т. X. – № 6927. – С. 493–511.
3. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства (далее – ПГЗ) за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г.). – Полтава : Тип. Н. Пигуренко, 1886. – Вып. I. – 240 с.
4. Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся (за 1870 год). – Т. IV. – СПб. : Тип. МВС, 1872. – 256 с.
5. Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г.). – Полтава : Тип. Н. Пигуренко, 1885. – Вып. I. – 769 с.
6. Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за вторые четыре трехлетия (с 1883 по 1894 г.). – Полтава : Типо-Литограф. Л. Фришберга, 1898. – Вып. I. – 528 с.
7. Декальчук П. Досвід управління персоналом в органах земського самоврядування України в другій половині XIX – початку XX ст. / П. Декальчук // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 3 (14). – С. 214–222.
8. Журналы Глуховского уездного земского собрания очередных заседаний 1886 года. – Глухов : Печат. А. Шумицкого, 1887. – 154 с.
9. Журнал Сумского чрезвычайного уездного земского собрания 21 ноября 1897 года. – Сумы : Тип. К.М. Пашкова, 1898. – 42 с.
10. Маринжа Л. Земська медицина в Україні / Л. Маринжа // Здоров'я України. – 2007. – № 6. – С. 72–73.
11. Систематический свод постановлений и распоряжений ПГЗ за вторые четыре трехлетия (с 1883 по 1894 г.). – Полтава : Типо-Литограф. Л. Фришберга, 1901. – Вып. II. – 1237 с.
12. Велецкий С.Н. Двадцать пять лет деятельности земства в Полтавской губернии с 1866 по 1892 год. Краткий очерк / С.Н. Велецкий. – Полтава : Типо-Литограф. Л. Фришберга, 1894. – 144 с.

13. Журналы Сумского очередного уездного земского собрания 10, 11, 12, 13 и 14 сентября 1891 года с приложениями. – Харьков : Тип. Губерн. правления, 1892. – 220 с.
14. Богаевский А.Т. Кременчугская губернская земская больница (1804-1912 гг.). Исторический очерк и нынешнее ее состояние / А.Т. Богаевский. – Кременчук : Тип. «Печатное дело», 1913. – 167 с.
15. Отчет уездной земской управы за 1913 год. О состоянии земского хозяйства. Общественное призрение, медицина, ветеринария, экономические мероприятия, земская почта и телеграф. – Ч. 3. – Полтава: Тип. Н.Д. Подземского, 1914. – 214 с.
16. Сборник постановлений по народному образованию уездных земских собраний Полтавской губернии за 1906 г. – Полтава : Типо-Литогр. Л. Фришберга, 1907. – 125 с.
17. О страховании рабочих от несчастных случаев // ПСЗ. – Пг., 1915. – Собр. 3. – Т. XXXII. – № 37447. – С. 868-882.
18. Козаченко А. Участь земства у формуванні страхової медицини за російським законодавством про страхування робітників 1912 р. / А. Козаченко // Підприємництво, господарство і право. – 2014. – № 3(219). – С. 12-16.
19. Якименко М. Переселенський рух у Наддніпрянській Україні в роки столицінських реформ (1906–1913 рр.) / М.А. Якименко. – Полтава : РВВ ПДАА, 2009. – 148 с.