

РОЗДІЛ VII ДОСЛІДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ

*Л.М. Жванко
(м. Харків)*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ БІЖЕНЦІВ ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ (1914–1915 рр.)

Протягом 2004–2008 рр. суспільний загал і вітчизняні науковці мають нагоду визнати, чим же стала для України та її народу Перша світова війна, яка змусила воювати його по різні боки Східного фронту. Трагізм ситуації нагнітався ще й геополітичним фактором, у результаті чого українські землі, природні та людські ресурси стали об'єктом зазіхань і запеклої боротьби за володіння ними Четвертого Союзу й Антанти. Військове протистояння породило низку гуманітарних проблем, серед котрих надзвичайної гостроти набула проблема біженців.

Вона в її багатоманітності та різновекторності напрямків допомоги евакуйованим стала аж надто складним і за великим рахунком неочікуваним у таких масштабах випробуванням для тогочасної влади, місцевого самоврядування, громадських та етнічних спілок. Соціальна захищеність біженців до певної міри залежала від дієвої й вчасно розробленої законодавчої бази Російської імперії, покликаної врегулювати проблеми їх повсякденного життя.

На жаль, до цього часу правові засади внутрішньої політики царського уряду в сфері опікування біжінцями Великої війни, як її назвали європейські історики, залишаються поза увагою дослідників. Варто зазначити, що на пострадянських теренах дана проблема у науковій літературі набула висвітлення лише в останні роки ХХ ст. Пріоритет розробки цього напрямку в історії Першої світової війни належить російським ученим, котрі, власне, зняли табу із незручної для радянської історії теми. Цікаво, що в ювілейному збірнику Російської Академії Наук “Первая мировая война. Пролог XX века” (Москва., 1998) не було жодної спеціальної розвідки, присвяченої біженцям. А вже за рік в іншому виданні “Россия и Первая мировая война” (Санкт-Петербург., 1999) було вміщено статтю О.Курцева “Беженство”. Її автор фактично визнав, що “біженство” стало для Російської імперії трагічним явищем, яке потребує осмислення сучасними істориками¹. В іншій праці цей дослідник на основі аналізу значного масиву архівних документів, спробував обрахувати чисельність біженців, що осіли у тилкових губерніях Росії, визначити їх етнічний, віковий, статевий склад. Крім того, він окреслив систему центральних та місцевих органів влади, самоврядування, покликаних забезпечити життєві потреби переселенців. Не обминув увагою О.Курцев і проблеми транспортування останніх надання їм на шляхах руху й у місцях розквартирування медичної, продовольчої та іншої допомоги².

Цей автор зазначив, що першим законодавчим актом Російської імперії, який регулював справу біженства, стало положення Комітету її імператорської високості великої княгині Тетяни Миколаївни для надання тимчасової допомоги

постраждалим від воєнних дій (далі – Тетянинський комітет)³. У той же час він наголосив, що відправним пунктом саме державної політики [виділено авт.] у царині їх соціального захисту став “Закон про забезпечення потреб біженців”, затверджений Миколою II 30 серпня 1915 р.⁴

Сучасне вивчення цієї проблематики в Україні, на думку авторитетного дослідника Першої світової війни О.Реєнта, переживає справжній бум⁵. Така ситуація до певної міри зумовлена тим, що біженці – надзвичайно цікавий об’єкт дослідження у контексті соціальних процесів, котрі з другої половини 1914 р. сколихнули Російську імперію. Вивчення цього питання дає можливість виявити “людський вимір” війни, її суб’єктивний бік. Ці чинники, як зауважив Ж-Ж.Беккер – один із провідних істориків сучасної Франції – допоможуть науковцям наблизитися до розуміння суті такого складного явища, котрим стала Перша світова війна⁶.

Історіографічний вектор дослідження проблеми біженців на сьогодні представлений статтями О.Реєнта і Б.Янишина⁷, й Г.Сегеди⁸. Тому доцільно виокремити ті праці, які стосуються окресленої в розвідці тематики. Так, у наукових статтях О.Доніка⁹ та Н.Загребельної¹⁰ започатковано ґрунтовні дослідження процесу становлення, структуризації, соціальної бази й діяльності “провідних гуманітарних організацій в Україні у період Першої світової війни”. Серед громадських інституцій Автори виділили Всеросійський земський Союз (далі – ВЗС) та Всеросійський союз міст (далі – ВСМ), діяльність котрих завдяки розгалуженій мережі їх місцевих комітетів “...найбільш вагомо та відчутно виявилася на українських землях”¹¹.

Діяльність “південно-західних” (тобто правобережних українських – авт.) відділень однією з перших розглянула І.Сулига. При цьому авторка визнала, що південно-західний обласний комітет, який об’єднав відповідні губернські організації Київщини, Волині й Поділля, називаючи себе установою ВЗС, формально до його складу не входив¹².

Роль Тетянинського комітету в справі соціального захисту біженців, програмні положення та етапи його діяльності досліджувала Н.Загребельна. Вона слушно наголосила, що “...вже з літа 1915 р. надання допомоги біженцям було перенесено з площини добродійності у сферу опіки державою знедолених громадян”¹³. Діяльність Київського і Подільського відділень Тетянинського комітету проаналізувала в своїх статтях Н.Сейко¹⁴, а Харківського – Л.Жванко¹⁵.

Віддаючи належне цим й іншим науковцям, праці котрих фактично започаткували у сучасній вітчизняній історіографії Великої війни окремий напрямок – дослідження громадської благодійності в її різних проявах, необхідно вказати на відсутність праць щодо висвітлення нормативно-правової бази Російської імперії у царині врегулювання проблеми біженства. У той же час Г.Сегеда наголосила на великому значенні для розуміння правового статусу депортованих саме різноманітних юридичних джерел¹⁶.

В зв’язку з цим у статті ставиться за мету проаналізувати основні законодавчі акти царської влади з питань забезпечення життєвих потреб біженців, реакцію на них тогочасного суспільного загалу та керівництва провідних гуманітарних громадських інструкцій на початковому етапі Великої війни.

Джерельною базою наукової розвідки стали матеріали “Собрания узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате” (Москва., 1915), збірника “Важнейшие законы, указы и распоряжения военного времени” (Петроград., 1916), укладеного С.М.Левіним, “Известий Главного Комитета Всероссийского Земского Союза” й “Известия Всероссийского

Союза Городов” – друкованих органів цих організацій та інші видання. На їх сторінках подано проекти і закони, пояснювальні записки до них, урядові циркуляри й розпорядження, котрі дають тлумачення засад державної політики у сфері соціального захисту в окреслений період.

Рух біженців розпочався у Російській імперії поодинокими валками з її західних окраїн. Він, як писав сучасник подій, був “...цілком природним наслідком наступу ворога на нашу територію”¹⁷, а вже з літа 1915 р. “став безпрецедентним за розмірами, стихійним за умовами пересування, сповненим жаху та горя”¹⁸ переселенням сотень тисяч людей. Дійсно, з початку війни і до весни 1915 р., на думку О.Курцева, переважало стихійне біженство, котре мало добровільний характер¹⁹.

Однак протягом червня – липня того року, після кількох наказів російського командування щодо насильницького виселення місцевих жителів з прифронтових територій²⁰, відбувалася зачистка останніх від усього, що могло остановити цінність для ворога²¹.

У результаті відступу російських армій на Південно-Західному фронті розпочалася добровільна евакуація, оскільки серед народу ходили “чутки про жорстоке поводження німців з населенням”²². Основним способом евакуації його літом 1915 р. став гужовий транспорт, а вже з осені того ж року влада організувала залізничне перевезення біженців спеціальними “маршрутними потягами” з прямою доставкою до пункту призначення²³.

Сучасниця тих подій В.Славенсон, яка працювала в одній із організацій по реєстрації переселенців, на сторінках петроградського “Вестника Европы” писала: “Всюду, в особенности на узловых станциях, можно было видеть измученные передвижением, дезорганизованные массы беженцев, увлекаемые по железным дорогам в разных направлениях, главным образом, на юг и восток, в глубь тыла. В сущности передвижение беженцев совершалось хотя и стихийно, но не свободно, – в лице официальной власти оно имело руководителей, на которых в большей мере должна лечь ответственность за многие недочеты в размещении беженских масс, бессистемном и хаотичном”²⁴.

За попередніми даними, зібраними фахівцями Тетянинського комітету, на 20 грудня 1915 р. в Російській імперії (без Закавказзя) було зафіксовано 2 706 309 біженців²⁵, а на кінець того ж року – 3 млн. (уже із урахуванням Закавказзя, де перебувало близько 464 тис. біженців).²⁶ Динаміку прибуття їх у тиллові губернії, на прикладі українських земель, подано у таблиці 1²⁷.

Таблиця 1

**Прибуття біженців в українські губернії
(1915–1916 рр.)**

№ п/п	Губернії й губернські міста	Листопад 1915 р.	Грудень 1915 р.	Лютий 1916 р.	Червень 1916 р.
1.	Волинська Житомир	Даних немає	77 926 Даних немає	77 926 Даних немає	91 044 3507*
2.	Катеринославська Катеринослав	220 000 30 000	227 942 33 000	244 687 50 000	242 406 50 000

3. Київська Київ	Даних немає	20 764 3152	20 764 3152	20 764 3152
4. Подільська Кам'янець-Подільський	1001 Біженців немає	5710 Біженців немає	5712 Біженців немає	5678 Біженців немає
5. Полтавська Полтава	24 000 6000	23 970 6585	30 000 7000	32 764 9710
6. Таврійська Сімферополь	39 574 2000	24 987 Даних немає	36 344 2931	38 826 1680
7. Харківська Харків	91 138 30 168	11 6762 42 150	11 7606 42 000	11 4172 45 000
8. Херсонська Херсон	16 000 1700	37 846 1314	23 849 1693	23 714 1567
9. Чернігівська Чернігів	28 648 5398	35 435 Даних немає	30 833 2772	31 724 2772
Усього	420 361	571 342	587 721	601 092

Від загальної кількості біженців імперії 15% (480 тис. осіб) становили поляки, 6,4% (204 800 осіб) – євреї, 2,8% (89 600) – естонці. Латиші за офіційними даними становили 10%, тобто 320 тис. осіб. У той же час за даними представника Центрального латишського комітету В.Олава із Курляндської, Лифляндської, частково Вітебської, Ковенської губернії та Риги було евакуйовано близько 760 тис. осіб, з них лише 334 651 зареєстровано в біженських організаціях. 7% (224 тис. осіб) склали так звані “інші національності”, тобто невеликі етнічні групи чехів, словаків, румунів, євреїв, татар, вірмен, греків, караїмів, персів. Значну кількість біженців-іноземців було розміщено саме в українських губерніях. При цьому відзначалася тенденція до зростання їх чисельності. Наприклад, на початок 1916 р. на Катеринославщині, яка прийняла найбільшу кількість біженців серед інших губерній Російської імперії, іноземні становили близько 20%, тобто 38 487 особи. На літо 1916 р. їх там уже було 56 317²⁸. Серед біженців переважали жінки, діти та пристарілі, які втікали “в чому були”, залишаючи свої садиби та майно на розграбунок ворогу.

Значний вплив біженців вимагав масштабної організації допомогім, забезпечити котру могла тільки чітка співпраця державних, місцевих органів влади, самоврядувань, громадських та етнічних спілок в умовах дії адекватного до ситуації правового поля. Тому протягом другої половини 1914–1915 рр. законотворча діяльність відповідних структур Російської імперії в контексті розв’язання проблем біженців була спрямована на розробку нормативних актів, регулюючих умови евакуації та пов’язані з цим процесом проблеми, створення вертикалі біженських органів та ін.

На першому етапі евакуації біженців царська влада не змогла оперативної відгукнулася на потреби цих людей. Крім того, “...біженський рух проходив в умовах відсутності будь-якого стану та системи”²⁹. Цілком закономірною реакцією

на неповороткість бюрократичного апарату до належної організації допомоги цивільному населенню, як зазначив О.Донік, стало зростання впливу на суспільний загаль громадських об'єднань³⁰. Протягом липня – серпня 1914 р. прогресивно налаштовані діячі земського та міського самоврядувань спільно із широкою громадськістю започаткували дві потужні структури, які мали розгалужену мережу відділень в губерніях та містах Російської імперії. Всеросійський земський союз та Всеросійський союз міст 12 серпня 1914 р. були визнані офіційною владою та зустріли співчуття з боку імператора Миколи II³¹.

Проте вже згодом державний апарат, боячись виходу з-під контролю цих громадських інституцій, намагався різними засобами обмежити свободу їх діяльності. Н.Загребельна підкреслює негативне ставлення “...правлячої бюрократії до посилення впливу громадських організацій, (як то було в Україні), коли комітети ВЗС та ВСМ набули виразно українського характеру”³².

З іншого боку, М.Єрошкін – авторитетний дослідник історії державних установ царської Росії зазначив, що розширення діяльності Всеросійського земського і міського союзів, заснування Земгору [об'єднані комітети ВЗС та ВСМ. – *Авт.*] і воєнно-промислових комітетів створювало загрозу, що загальне керівництво економікою опиниться поза зоною впливу уряду, а монархічна держава в цих питаннях потрапить у залежність від буржуазії та її організацій³³.

У той же час ВЗС та ВСМ, здійснивши чимало заходів по організації транспортування біженців, забезпечення їх потреб в дорозі та місцях розселення, виділяючи на це та інше значні суми, так і не отримали підтримки своїх дій та оформлення юридичного статусу владними структурами Російської імперії.

Безумовно, Положення про Комітет її імператорської високості Тетяни Миколаївни для надання тимчасової допомоги постраждалим від воєнних дій, підписане імператором 14 вересня 1914 р. стало одним із перших за часом появи законодавчих актів Російської імперії, що регулювало справу біженства.

Десять статей Положення визначили склад, компетенцію та напрямки роботи Тетянинського комітету. Так, почесним головою Комітету стала велика княжна Тетяна Миколаївна (ст.1), образ якої в народі, за висловом британського дослідника П.Гетрелла, асоціювався із захистом нещасних та знедолених³⁴. До його складу ввійшли голова, віце-голова та члени, які призначалися за повелінням імператриці Олександри Федорівни та великої княжни (ст.2)³⁵. Фактичним керівником Комітету – “управляючим справами” (ст.5) став О.Б.Нейдгард³⁶. На засідання останнього передбачалося запрошувати представників Міністерств внутрішніх справ, військового, шляхів сполучення, фінансів, інших відомств та установ (ст. 3–4).

Метою створення Тетянинського комітету було “...надання тимчасової допомоги особам, постраждалим від воєнних дій..., як тим, хто залишався у своїх місцевостях, так і тим, хто їх покинув за вимогою влади, або з інших, пов'язаних з війною, причин” (ст. 6). При цьому визначалися конкретні напрямки допомоги біженцям (ст. 7):

- “а) надання одноразової допомоги біженцям;
- б) сприяння у справі транспортування біженців;
- в) пошук роботи для працездатних;
- г) сприяння розміщення у богадільні, притулки та інші благодійні заклади непрацездатних;
- д) надання цим людям допомоги;
- є) відкриття, виходячи з наявних коштів, власних закладів опіки для непрацездатних;

ж) сприяння в отриманні біженцями узаконеної допомоги за завдані війною збитки і т.д.;

з) прийом пожертв”³⁷.

Для реалізації цих положень Тетянинський комітет передбачав використати два джерела фінансування – громадські пожертви та асигнування з Державної скарбниці. Крім того, йому надавалося право відкривати свої місцеві відділення (ст. 9), які були започатковані відразу у прифронтових, а пізніше і в тилкових губерніях імперії³⁸.

Загалом Тетянинський комітет, за висловом Н.Загребельної, був однією з найбільших громадських організацій, що опікувався справами біженців під час Першої світової війни³⁹.

На жаль, Положення про Тетянинський комітет не регулювало процесу евакуації біженців та проблеми, що виникали при цьому. Разом з тим центральна влада мала визначити керівників, покликаних забезпечити “виселення, рух та влаштування в місцях нових поселень біженців”. Виходячи з такої ситуації, 24 липня 1915 р. Рада Міністрів Російської імперії затвердила “Наказ головуповноваженим по влаштуванню біженців Північно-Західного та Південно-Західного фронтів”⁴⁰. На цю посаду з присвоєнням звання “Головуповноважених по влаштуванню біженців” у зоні дії Північно-Західного фронту був призначений дійсний статський радник С.І.Зубчанінов, на Південно-Західному – князь М.П.Урусов. Штаб-квартиру останнього було розміщено в Бердичеві Київської губернії⁴¹.

Діяльність М.П.Урусова поширювалася на Бессарабську, Волинську (за винятком невеликої території губернії на північ від станції Сарни), Київську, Люблінську, Подільську, Таврійську, Херсонську та Холмську губернії. С.І.Зубчанінов опікувався біженецькими проблемами у 20-ти губерніях. Серед інших були – Мінська, Могилівська, Петроградська, Смоленська, Вітебська, Варшавська, Каліська, Ломжинська, Сувалцька, Курляндська⁴².

До їх компетенції належало визначення порядку виселення; напрямки, способи руху біженців та його узгодження із відповідними властями проведення заходів по забезпеченню переселенців продуктами харчування, медичною та ветеринарною допомогою та ін. Головуповноважені мали опікуватися біженцями до часу переходу останніх у розпорядження місцевої влади (ст. 3). Крім того, вони зобов’язувалися сприяти виселенцям у справі здачі на потреби армії “...хліба, фуражу, коней, худоби ... й отримання за це винагороди...” (ст. 4).

Про початок виселення та строки транспортування біженців головуповноважені мали отримувати завчасні розпорядження від Головнокомандуючих фронтів (ст. 5).

Вони з метою виконання своїх обов’язків обирали спеціальних помічників – уповноважених, які всіляко сприяли співпраці їх керівників з місцевою адміністрацією, представниками Товариства Червоного Хреста, земськими самоврядуваннями, громадськими спілками та ін. (ст. 6–7)⁴³. Для розв’язання біженських проблем у межах однієї губернії головуповноважені мали право скликати спеціальні наради з числа місцевих діячів та за головування губернаторів. У вирішенні питань, що стосувалися кількох суміжних губерній, передбачалося утворення під їх керівництвом обласних нарад (ст. 10–11). Фінансування заходів, які перебували в компетенції цих високопосадовців, відбувалося на підставі Правил, встановлених Радою міністрів Російської імперії 17 січня 1915 р., щодо порядку отримання кредитів із державного бюджету на потреби воєнного часу. Невідкладні заходи, проведені головуповноваженими у зоні дії фронтів, асигнувалися з

фондів головних начальників постачання фронтів (ст. 12). За результатами своєї діяльності їм належало подавати звіти на розгляд Ради міністрів (ст. 13)⁴⁴.

Безумовно, “Наказ Головуповноваженим по влаштуванню біженців Північно-Західного та Південно-Західного фронтів” мав позитивне значення, оскільки регулював процес евакуації біженців, умови їх транспортування, декларував співпрацю з місцевою владою та самоврядуванням. Проте, не маючи статусу закону, він мінімально впливав на останніх. Та по суті творці “Наказу” не ставили такої мети. До того ж документ не дав пояснень щодо механізму фінансування, евакуації та соціального захисту біженців, створення відповідних державних структур, залучення до подолання проблем виселенців широкого суспільного загалу, етнічних спілок, духовенства, визначення місця і ролі у цьому процесі ВЗС, ВСМ, Тетянинського комітету та ін.

За умов, коли потоки біженців, фактично, наповнили тилкові губернії імперії, стало зрозуміло, що громадськість не може самостійно, без державної допомоги та чіткого плану дій здолати “біженство – надзвичайно складне й грандіозне явище за своїм значенням та розмірами”⁴⁵. Тому досить гостро постала необхідність створення нормативного акту, положення якого б заклали юридичні підвалини розв’язання проблеми біженців на теренах Російської імперії.

Розробкою проекту закону зайнялися фахівці Міністерства внутрішніх справ⁴⁶. І вже 5 серпня 1915 р. міністр князь Щербатов подав до Державної думи Пояснювальну записку до “Законопроекту про біженців”⁴⁷. У ній, перш за все, наголошувалося на причинах розробки документа. Серед інших – це значна кількість біженців, які “... зазнають в дорозі чималих незгод, страждають від голоду та хвороб, не маючи, часто, найнеобхіднішого...”⁴⁸. Відсутність до цього часу спеціального закону, покликаного регулювати проблеми біженства, пояснювалася невеликим числом переселенців. Допомогу їм, на думку авторів доповідної, “з повним успіхом надавав Комітет її імператорської високості великої княжни Тетяни Миколаївни та його місцеві відділення”.

“Проте в даний час, – наголосив міністр, – кількість біженців досягає сотень тисяч, турботи про упорядкування руху маси біженців, про забезпечення їх необхідним харчуванням і медичною допомогою в дорозі та влаштуванням переселенців на новому місці, є питаннями державної ваги, а відтак складають завдання урядової влади”⁴⁹.

Далі високопосадовець постаттєво проаналізував проект закону наголосивши, що надання допомоги біженцям вимагає миттєвого вжиття необхідних заходів та негайного розв’язання пов’язаних з цим питань. Задля цього пропонувалося наділити одноосібною владою міністра внутрішніх справ Російської імперії, повністю відповідального за ухвалені рішення у царині біженства⁵⁰.

Законопроект пройшов обговорення на спеціальній нараді, у складі представників Державної ради, Державної думи та інших “зацікавлених відомств”. Керував її роботою товариш міністра внутрішніх справ Плеве⁵¹.

14 серпня 1915 р. Державна дума на своєму засіданні розглянула “Законопроект про біженців”, внівши деякі поправки до його положень. Так, її члени не погодилися з тим, щоб на місцях справами біженців опікувалися губернатори та предводителі дворянства. До слова сказати, саме вони з початком масового прибуття біженців в середині літа 1915 р., очолили місцеві комітети та розгорнули широку діяльність. Зміна керівників цих інституцій на “особливих осіб”, уповноважених міністром внутрішніх справ та осіб, обраних губернськими комітетами з цілковитою передачею місцевого попечительства

біженцями земським та міським управам, відразу після ухвали закону на місцях породила багато проблем⁵².

30 серпня 1915 р. імператор Микола II підписав схвалений Державною радою та Державною думою “Закон про забезпечення потреб біженців”⁵³. Окремим розділом цього документа, як доповнення до існуючих “узаконений”, стало “Положення про забезпечення потреб біженців”, яке фактично і визначило основи державної політики в окресленій царині. Сам же закон (5 статей) стосувався асигнування з Державної скарбниці в 1915 р. у розпорядження міністра внутрішніх справ 25 млн крб на “...незамедлительное удовлетворение нужд беженцев и на скорейшее устройство дела по обеспечению их участи...”⁵⁴.

Аналізуючи зміст, необхідно підкреслити, що його автори вперше в юридичній практиці Російської імперії дали тлумачення поняття “біженець”. Метою цього стало визначення кола осіб, на яких поширювалася дія цього закону. “Беженцами признаются лица, оставившие местности, угрожаемые неприятелем или им уже заняты, либо выселенные распоряжением военных или гражданских властей из района военных действий, а также выходцы из враждебных России государств” (ст. 1)⁵⁵. Особи, котрі насильно виселялися із зони воєнних дій під нагляд поліції, до біженців не були зараховані.

Положенням також обумовлювалася владна вертикаль, яка мала перейматися “турботами по забезпеченню матеріальних та духовних потреб біженців” (ст. 2). Це, безумовно, Міністерство внутрішніх справ та особисто його керівник, головуповноважені по влаштуванню біженців, губернатори та градоначальники, земські та міські управи, місцеві комітети (ст. 2). Право надання допомоги біженцям закріплювалося і за Тетянинським комітетом (ст. 3). Загальні важелі керівництва, по об’єднанню всіх заходів до задоволення потреб біженців, переходили до нової структури – Особливої наради по влаштуванню біженців (ст. 8).

11 з 22 статей Положення стосувалися встановлення компетенції, особового складу, порядку роботи та звітності новоствореної інституції. Так, “Особое совещание по устройству беженцев есть высшее государственное установление. Никакое правительственное место или лицо не дает Особому совещанию предписаний и не может требовать от него отчета” (ст. 9)⁵⁶.

До складу Особливої наради ввійшли:

- 1) сім членів Державної ради та Державної думи;
- 2) представники міністерств – воєннового, закордонних справ, внутрішніх справ, фінансів, народної освіти, шляхів сполучень та торгівлі, промисловості, а також по одному представнику від Головного Управління землеупорядкування та землеробства, Управління намісника на Кавказі;
- 3) один представник від Комітету її імператорської високості великої княжни Тетяни Миколаївни;
- 4) один представник від Російського Товариства Червоного Хреста;
- 5) головуповноважені по влаштуванню біженців;
- 6) один представник Управління верховного начальника санітарної та евакуаційної частини;
- 7) по одному представнику від всеросійських земського і міського союзів;
- 8) по одному представнику від провідних етнічних комітетів – Центрального обивательського комітету Царства Польського, Польського центрального комітету допомоги жертвам війни, Вірменського центрального комітету допомоги страждалим від війни, Центрального єврейського комітету допомоги жертвам війни, Комітету бакинського мусульманського благодійного товариства по наданню

допомоги біженцям і постраждалим від війни на Кавказькому фронті, Латиського комітету допомоги, Центрального комітету Литовського товариства по наданню допомоги постраждалим від війни, Головного правління Грузинського товариства у місті Тифліс й ін.;

9) управляючий справами Особливої наради⁵⁷.

Особлива нарада наділялася широкими повноваженнями (ст. 13). Зокрема, їй належало право розподіляти кредити на задоволення потреб біженців та надавати останнім компенсацію за втрачене майно. Нарада брала на себе “турботу про всебічне упорядкування транспортування та реєстрацію біженців, повернення додому біженців, відновлення їх господарства, а також влаштування подальшого життя переселенців”. Важливим напрямком діяльності цієї структури стало і “задоволення духовних потреб біженців, влаштування шкіл, курсів та полегшення зв’язків біженців зі своїми родичами, які залишалися на завойованих територіях за посередництва Міністерства закордонних справ та дипломатичних служб нейтральних держав. І нарешті, на Особливу нараду покладался контроль за процесом створення та діяльності місцевих комітетів допомоги біженцям; розробка проектів наказів головуповноважених; обрання та подання на розгляд міністру внутрішніх справ кандидатів на посади керівників губернських нарад у справах біженців⁵⁸.

Головою Особливої наради по влаштуванню біженців, як уже наголошувалося, став міністр внутрішніх справ, який для “... управління її справами обирав одного із своїх підлеглих” (ст. 18). Усі питання, процес їх обговорення та ухвали на засіданнях Наради передбачалося записувати у спеціальні журнали, які після закінченні діяльності структури належало передати спільно зі звітом міністра внутрішніх справ на розгляд Державної ради та Державної думи (ст. 15–16)⁵⁹.

“Положення про забезпечення потреб біженців” підтвердило, що керівництво процесом евакуації та розселення біженців належало до компетенції головуповноважених по влаштуванню біженців, яких за поданням міністра внутрішніх справ призначив імператор Микола II (ст. 21).

Остання, 22 стаття цього документу давала пояснення, щодо місцевих структур опікування біженцями. Ними стали земські та міські управи різних рівнів. Вони отримали право залучати до своєї роботи “... осіб різної статі як з місцевих діячів, так й із середовища біженців. Крім того, право організовувати піклування про біженців надавалося усім православним парафіям та іншим місцевим церковним общинам, без різниці віри та національності”⁶⁰.

Отже, “Закон про забезпечення потреб біженців” можна назвати першим законодавчим актом Російської імперії, статті якого визначали долю винятково однієї категорії постраждалого від війни цивільного населення – біженців. До організації допомоги вигнанцям передбачалося залучити “всі місцеві громадські сили”, що в умовах російського життя траплялося не часто⁶¹. Саме це положення, на думку М.Щепкіна, представника ВСМ в Особливій нараді по влаштуванню біженців, стало його цінною перевагою над недоліками – недосконалістю та відсталістю від реалій тогочасного життя⁶².

Крім того, прийняті нормативні акти лише в загальному вигляді окреслили напрямки внутрішньої політики Російської імперії у царині розв’язання проблем біженців. Поряд з цим чимало досить важливих питань опинилося поза увагою законотворців. Серед них – питання взаємодії центральних та місцевих органів влади у сфері облаштування тимчасового життя біженців у тилкових губерніях, умови та норми надання біженцям матеріальної допомоги, зокрема продуктових

наборів, забезпечення житлом, одягом та ін., визначення ролі ВЗС та ВСМ у процесі їх соціального захисту та підведення законодавчої бази під діяльність цих установ, принципи узгодження діяльності новостворених та вже існуючих структур, узгодження фінансової складової проблеми та ін.

Зрозуміло, що всі прогалини закону відразу стали предметом критики сучасників. Тогочасна преса відразу охрестила його запізнілим. Навіть в момент затвердження, життя вже випередило його, і воно не вкладалося у вказані ним правові рамки. Зміст закону дав значний обсяг матеріалу для критики, що було зумовлено поспішністю розробки та проведення його через законодавчі органи⁶³.

В.Кузьміна-Караваєва у рубриці “Питання внутрішнього життя” часопису “Вестник Европы” наголосила на недостатньо професійному та поверхневому підході до розробки “Положення”. “З приводу нього виголошувалося [щодо обговорення “Положення” на засіданні Державної думи – *Авт.*] багато змістовних промов. Проте всі вони були на загальнополітичні теми і на тему становища біженців загалом. Із тексту виступів зрозуміло, що оратори не досить ґрунтовно вивчили міністерський проект, а з іншого боку – зіставлення змісту проекту з озвученими хорошими думками під час його обговорення”⁶⁴.

Гостро прозвучала критика щодо замовчування ролі й перспективи подальшої роботи ВЗС та ВСМ щодо організації допомоги біженцям, створення, у зв’язку із відсутністю законодавчої регламентації перешкод у їх діяльність⁶⁵. Противники цих громадських інституцій, у свою чергу аргументували власні думки статтями закону, точніше відсутністю таких, окрім однієї, що дозволяла цим комітетам делегувати до складу Особливої Наради двох своїх представників. Цікаво, що серед їх противників був і О.Б.Нейдгард – керуючий справами Тетянинського комітету, який виступив за позбавлення ВЗС та ВСМ ролі об’єднаних центрів місцевих земств та міст у царині опіки біженців⁶⁶.

7–9 вересня 1915 р. обговорення “Закону про забезпечення потреб біженців” було проведено на з’їздах уповноважених земств та міст, зініційованих ВЗС та ВСМ⁶⁷. Виступаючі акцентували позитивний момент закону – необхідність передачі місцевої опіки біженців земствам та містам, оскільки саме вони здатні “...наскільки це можливо, примирити тимчасове біженство з постійними умовами та інтересами місцевого життя, місцевого населення”. Проте саме тут виникла дилема: чи могли місцеві земські та міські діячі самостійно, без допомоги саме національних, не говорячи вже про інші організації, з усією повнотою вникнути в потреби біженця, не лише матеріальні, а й духовні⁶⁸. На жаль, відповіді на це запитання закон не дав.

У вересні – жовтні 1915 р. було розширено систему державних головуповноважених по влаштуванню біженців. До С.І.Зубчанінова та М.П.Урусова долучилися ще 12 головуповноважених по влаштуванню біженців в середині імперії та головуповноважений по влаштуванню біженців Кавказького краю⁶⁹. 29 вересня 1915 р. міністр внутрішніх справ Хвостов підписав “Наказ головуповноваженим по влаштуванню біженців в середині імперії та райони їх діяльності”. Ключовим їх завданням стало “... об’єднання діяльності місцевої влади, урядових та громадських установ, а також приватних спілок та осіб, які допомагають біженцям”⁷⁰.

За даними таблиці 2 можна встановити кількість районів, поділ губерній та особовий склад новопризначених головуповноважених⁷¹ з числа губернаторів окупованих західних окраїн Російської імперії.

Таблиця 2

Райони діяльності та особовий склад голівуповноважених по влаштуванню біженців всередині Російської імперії

Район	Губернії та області	Звання та прізвище голівуповноваженого
I	Архангельська, Вологодська, Вятська	сувалцький губернатор Микола Миколайович Купреянов
II	Олонецька, Тверська, Новгородська	президент м. Варшави Олександр Олександрович Міллер
III	Ярославська, Костромська	варшавський губернатор Петро Петрович Стремоухов
IV	Володимирська, Рязанська	ломжинський губернатор Семен Павлович Папудогло
V	Тамбовська, Пензенська	люблінський губернатор Ілля Іванович Стерлигов
VI	Курська, Воронежська, Область Війська Донського	ровенський губернатор Микола Дмитрович Грязев
VII	Казанська, Симбірська, Нижегородська	холмський губернатор Борис Дмитрович Кашкаров
VIII	Тульська, Калузька, Орловська	Виконувач обов'язків келецького губернатора Валеріан Валеріанович Лигін
IX	Харківська, Полтавська, Чернігівська	Виконувач обов'язків калиського губернатора Микола Олександрович Талмачов
X	Самарська, Уфимська, Пермська	полоцький губернатор Олександр Іванович Фуллон
XI	Саратовська, Астраханська	петроківський губернатор Михайло Едуардович Ячевський
XII	Оренбурзька, Сибір	варшавський обер-поліцмейстер Петро Петрович Мейер

29 жовтня 1915 р. управляючий Міністерством внутрішніх справ затвердив “Наказ голівуповноваженим по влаштуванню біженців в середині імперії”⁷². Цим наказом голівуповноважені фактично були визнані посередниками між

Особливою нарадою по влаштуванню біженців та відповідними місцевими структурами з досить обмеженими фінансовими можливостями⁷³.

Таким чином, правова база регулювання проблем біженства в Російській імперії на початковому етапі Великої війни представлена “Положенням про Тетянинський комітет”, “Законом про забезпечення потреб біженців”, наказами про діяльність спеціальних головуповноважених. Аналіз їх положень дозволив визначити головні напрямки царської політики у сфері опіки кількомільйонної маси біженців. Поряд з тим гостра критика сучасниками законодавчих ініціатив уряду засвідчила про не завжди адекватну здатність керманічів Російської імперії вчасно та дієво реагувати на соціальні виклики в умовах триваючої війни.

¹ *Курцев А.Н.* Беженство // Россия и Первая мировая война. Материалы Международного научного коллоквиума. – Санкт-Петербург, 1999. – С.129.

² *Курцев А.Н.* Беженцы Первой мировой войны в России (1914–1917) // Вопросы истории. – 1999. – №8. – С.98–113.

³ Там же. – С.99.

⁴ Там же. – С.106.

⁵ *Решет О., Янишин Б.* Україна у Великій війні 1914–1918 рр.: Основні дослідницькі напрями в сучасній українській історіографії // Історичний журнал. – 2005. – С.48.

⁶ *Беккер Ж.-Ж.* Новое в изучении истории Первой мировой войны во Франции // Новая и новейшая история. – 1999. – №2. – С.44.

⁷ *Решет О., Янишин Б.* Назв. праця. – С.48.

⁸ *Сегеда Г.В.* Огляд джерел та літератури з проблеми біженців в Україні у період Першої світової війни // Проблеми історії України XIX – початку XX ст.: Вип. IX. – К., 2005. – С.136–146.

⁹ *Донік О.М.* Громадська благодійність в Україні в роки Першої світової війни // Там само. – С.61–86.

¹⁰ *Загребельна Н.І.* Провідні гуманітарні громадські організації в Україні у період Першої світової війни: створення, структура, соціальна база, джерела фінансування // Там само. – Вип. VI. – К., 2003. – С.256–367.

¹¹ *Донік О.М.* Назв. праця. – С.82.

¹² *Сулига І.Г.* Південно-Західні комітету Всеросійського земського союзу в Україні на початку Першої світової війни // Проблеми історії України XIX – початку XX ст.: – Вип. III. – К., 2001. – С.234–235.

¹³ *Загребельна Н.І.* Роль Комітету її імператорської високоності великої княжни Тетяни Миколаївни в організації надання тимчасової допомоги постраждалим від воєнних дій у роки Першої світової війни // Там само. – Вип. IX. – К., 2005. – С.89.

¹⁴ *Сейко Н.А.* Фундація княжни Тетяни Миколаївни як добродійна організація періоду I світової війни // Вісник Житомирського педагогічного університету. – Житомир, 2003. – С.164–167.

¹⁵ *Жванко Л.М.* Діяльність Харківського губернського відділення Тетянинського комітету // Історичний журнал. – 2005. – №4. – С.104–109.

¹⁶ *Сегеда Г.В.* Назв. праця. – С.137.

¹⁷ Известия Всероссийского Союза Городов (далі – Известия ВСГ). – 1916. – № 27–28. – 1–15 марта. – С.174.

¹⁸ Там само.

- ¹⁹ Курцев А.Н. Беженство. – С.129.
- ²⁰ Нелипович С.Г. Население оккупированных территорий рассматривалось как резерв противника // Военно-исторический журнал. – 2000. – №2. – С.60–69.
- ²¹ Курцев А.Н. Указ. соч. – С.129.
- ²² Там само. – С.133.
- ²³ Там само. – С.134–135.
- ²⁴ Славенсон В. Беженское (По поводу писем беженцев). // Вестник Европы. – 1916. – Июль. – №7. – С.296.
- ²⁵ Державний архів Харківської області. – Ф. 18. – Оп. 21. – Спр. 36. – Арк.76.
- ²⁶ Курцев А.Н. Указ. соч. – С.140.
- ²⁷ Жванко Л.М. Назв. праця. – С.105; Известия ВСГ. – 1916. – №33. – С.55–56,76; Журнал Екатеринославского Губернского Земского Собрания 27 июля 1916 г. С прилож. – Екатеринослав, 1916. – С.82–85. Примітка.
- *Кількість біженців у губернських центрах подано від загального числа біженців в межах кожної губернії.
- ²⁸ Жванко Л.М. Иноземні біженці Першої світової війни в Україні // Київська старовина. – 2005. – №3. – С.81.
- ²⁹ Беженцы и выселенцы // Известия Главного Комитета Всероссийского Земского Союза (далі – Известия ГК ВЗС). – 1915. – №24. – 1 октября. – С.64.
- ³⁰ Донік О.М. Назв. праця. – С.61.
- ³¹ Там само. – С.64.
- ³² Загребельна Н.І. Провідні гуманітарні громадські організації в Україні. – С.257.
- ³³ Ерошин М.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983. – С.296.
- ³⁴ Гетрелл П. Беженцы и проблемы пола в России во время Первой мировой войны // Россия и Первая мировая война: Материалы Международного научного коллоквиума. – СПб., 1999. – С.123.
- ³⁵ Ежемесячник харьковского губернского Отделения Комитета ее императорского высочества великой княжны Татьяны Николаевны (далі – Ежемесячник ...). – Харьков, 1916. – №1. – Июль. – С.5.
- ³⁶ Жванко Л.М. Діяльність Харківського губернського відділення Тетянинського комітету. – С.105.
- ³⁷ Ежемесячник ... – С.5.
- ³⁸ Курцев А.Н. Указ. соч. – С.130.
- ³⁹ Загребельна Н.І. Роль Комітету її імператорської високоності ... – С.91.
- ⁴⁰ Важнейшие законы, указы и распоряжения военного времени. (Уложенные С.М.Левиным). – Пг., 1916. – С.245.
- ⁴¹ Курцев А.Н. Указ. соч. – С.139.
- ⁴² Известия ВСГ. – 1916. – № 27–28. – 1–15 марта. – С.228.
- ⁴³ Важнейшие законы, указы и распоряжения ... – С.246.
- ⁴⁴ Там само. – С.247.
- ⁴⁵ Славенсон В. Указ. соч. – С.292.
- ⁴⁶ Известия ГК ВЗС. – 1915. – № 24. – 1 октября. – С.78.
- ⁴⁷ Там само. – С.77.
- ⁴⁸ Там само. – С.78.
- ⁴⁹ Там само.
- ⁵⁰ Там само. – С.79.
- ⁵¹ Там само. – С.78.
- ⁵² Известия ВСГ. – 1916. – № 27–28. – 1–15 марта. – С.239.
- ⁵³ Собрание указаний и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате, 1915 – Том Первый. Второе полугодие. – Пг., 1915. – № 242. – 1 сентября 1915 г.
- ⁵⁴ Там само.

- 55 Там само. – С.2424.
56 Там само.
57 Там само. – С.2425.
58 Там само.
59 Там само. – С.2426.
60 Там само.
61 Известия ВСГ. – 1916. – № 27–28. – 1–15 марта. – С.175.
62 Там само.
63 Там само.
64 *Кузьмина-Караваева В.* Вопросы внутренней жизни// Вестник Европы. – 1915. – №12. – Декабрь. – С.382.
65 Там само. – С.381.
66 Известия ВСГ. – 1916. – № 27–28. – 1–15 марта. – С.185.
67 Там само. – С.175.
68 Там само. – С.177.
69 *Курцев А.Н.* Указ. соч. – С.139.
70 Законы и распоряжения о беженцах. Вып. II. – М., 1916. – С.2.
71 Там само. – С.3–4.
72 Там само. – С.4–5.
73 Известия ВСГ. – 1916. – № 27–28. – 1–15 марта. – С.183.