

Тетяна Лихачова

ДОПОМОГА БІЖЕНЦЯМ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ ЗА ЧАСІВ ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ: ЗАКОНОДАВЧИЙ АСПЕКТ

У статті аналізуються законодавчі засади піклування про біженців у Російській імперії у роки Першої світової війни. Держава взяла на себе організацію допомоги, включно з матеріальним забезпеченням постраждалих. До роботи були залучені громадські та національні комітети, тому що через велику кількість біженців російська влада не могла впоратися самотужки. Відсутність у законодавчому порядку чіткого розмежування повноважень між різними організаціями опіки перешкоджала ефективній реалізації допомоги.

Ключові слова: біженці, Перша світова війна, Російська імперія, законодавство, організація допомоги.

Масові переселення мирного населення та біженство стали одним з трагічних наслідків Першої світової війни. Велика Британія, Франція та Нідерланди взяли на себе турботу про бельгійських біженців [1]. Проблема повстала і перед Німеччиною, де появу біженців спричинив вступ французької армії до Ельзасу на Західному фронті та росіян до Пруссії на Східному [17]. Австрійська влада виселяла мешканців міст та сіл Східної Галичини, які входили до зони воєнних дій [27–28]. Проте саме у Російській імперії біженство отримало безпрецедентні за кількістю переміщених людей розміри та в більшості випадків носило примусовий характер. На жаль, і сьогодні практично 100 років по закінченню Першої світової війни проблема біженців залишається актуальною у сучасному світі. Отже, осмислення досвіду попередніх поколінь у справі допомоги цій категорії жертв війни набуває важливого значення.

Біженство у Російській імперії за часів Першої світової війни висвітлюється білоруськими [5], польськими [3], англійськими [2; 6], російськими [14; 29–30] дослідниками. Тематика є окремим об'єктом історичних досліджень вітчизняної історіографії [9; 15; 22–23]. Окреслені роботи відзначаються ґрунтовним аналізом та залученням до наукового обігу різних груп джерел. Останнім часом спостерігається тенденція до регіоналізації вивчення питання. Водночас, проблематика є надзвичайно багатогранною і чималій кількості аспектів приділено недостатньо уваги.

Мета статті полягає в аналізі законодавчих засад організації допомоги біженцям, а саме «Закону про забезпечення потреб біженців» від 30 серпня 1915 р. і «Керівних положень з улаштування біженців» від 2 березня 1916 р., та визначенні дефініції «біженець» у Російській імперії за часів Першої світової війни.

З початком воєнного конфлікту мешканці західних губерній Російської імперії, лякаючись поглиблення лінії фронту, поспіхом тікали та переховувались у лісах або у сусідніх селищах, розташованих поза обстрілом супротивника. За винятком виселення підданих ворожих держав та євреїв через звинувачення у шпигунстві до літа 1915 р. серед населення прифронтової зони переважало стихійне нечисленне біженство, яке було викликано добровільним прагненням людей перебувати подальше від бойових дій. Однак влітку 1915 р. російська армія внаслідок поразок почала відступати. Вважаючи, що супротивник, який потрапляє до спустошеної місцевості, зазнає труднощів у продовольстві, розквартируванні військ та може поповнити свою армію за рахунок місцевих мешканців, військово командування, яке мало надзвичайні повноваження на театрі військових дій, сприяло масовому виселенню населення прифронтових губерній, віддавши в липні 1915 р. відповідний наказ [16, с. 44–54].

У роки Першої світової війни це явище отримало назву біженства, що, безумовно, відрізняється від його сучасного значення, визначеного «Конвенцією про статус біженців» 1951 р. [13] та доповненнями «Протоколу щодо статусу біженців» 1967 р. [19], розробленими за ініціати-ви ООН. Проте у тогочасний період не існувало жодних юридичних норм щодо визначення та захисту цієї категорії населення. У внутрішніх губернях Російської імперії перебувало понад 3 млн. біженців [20, арк. 537], що вимагало від неї створення правового поля щодо забезпечення

їхніх життєво важливих потреб, регламентації переходу від благодійної допомоги до системи державної підтримки.

Не дивлячись на розбіжності серед політичних діячів країни та непорозуміння, що виникали між Радою міністрів і Державною думою, в правлячих колах розуміли важливість швидкого законодавчого урегулювання біженського питання [24, с. 37]. Все це сприяло нехарактерній для того часу співпраці між державними органами Російської імперії. «Закон про забезпечення потреб біженців», який був схвалений Радою міністрів 4 серпня 1915 р., наступного дня передали до парламенту. 14 серпня 1915 р. Державна дума розглянула законопроект про біженців, внівши деякі поправки до його положень (уточнювалось визначення категорії людей, яких відносили до біженців; збільшувався вплив законодавчих палат у керівництві процесом організації допомоги; на місцях головна роль відводилась земським і міським самоврядуванням замість губернаторів та ін.) [7, с. 795–799, 821–856]. Вже 30 серпня 1915 р. закон підписав Микола II, і з цього часу до листопада 1917 р. документ визначав політику державного піклування про біженців.

«Закон про забезпечення потреб біженців» включив 5 статей, які стосувалися правил і порядку фінансування біженських потреб та надання їм всебічної допомоги. Спеціальна стаття передбачала негайне виділення 25 млн. крб. з державного бюджету [10, с. 2]. Окремим розділом документу стало «Положення про забезпечення потреб біженців», яке унормувало основи державної політики в окресленій царині.

Стаття 1 Положення розкривала суть терміну «біженець», встановивши, що ним є особа, котра залишила місцевості, яким загрожує ворог чи ним вже зайняті, або виселена за розпорядженням військової чи цивільної влади з району воєнних дій. Статус біженця отримували також «вихідці з ворожих Росії держав», за винятком осіб, яких вислали з району воєнних дій під нагляд поліції [10, с. 3].

Таким чином, українці, білоруси, поляки, росіяни, латиші, литовці, які були підданими Російської імперії і не перетинали державного кордону, потрапляли під дію першої частини статті, оскільки вони були здебільшого переміщені за наказами військових. Політика держави визначала ставлення до переміщеного населення і у суспільстві. Наслідком чого стало надання біженцям допомоги не тільки за рахунок скарбниці, але й завдяки пожертвуванням приватних осіб [16, с. 100–101, 108–111].

Надання статусу біженця «вихідцям з ворожих Росії держав» стосувалося підданих Османської та Австро-Угорської імперій – відповідно мешканців Турецької Вірменії та Східної Галичини. З кінця 1914 р. на Кавказ стали прибувати вірменські біженці з Туреччини, які рятувалися від насильств з боку турків. У 1915 р. евакуація тривала [4]. Східна Галичина на початку війни внаслідок вдалих для царської армії військових операцій увійшла до складу Росії. Після приєднання на території краю утворили Галицьке тимчасове військове генерал-губернаторство на чолі з графом Г. Бобринським, а у пресі декларувалось «національне духовне споріднення з галицько-руським народом» [18, с. 2]. І все ж, всі прибулі звідти формально залишалися підданими Австро-Угорщини – іноземної держави, з якою Російська імперія перебувала у стані війни. Надавши галичанам та турецьким вірменам статус біженців, російська влада взяла на себе зобов'язання забезпечити їх усім необхідним.

Стаття 2 Положення до «Закону про забезпечення потреб біженців» виділяла владну вертикаль, до завдань якої входила «турбота із забезпечення матеріальних і духовних потреб біженців у якості міри державного опікування». Для загального керівництва процесом утворювалася нова структура на чолі з міністром внутрішніх справ – вища державна установа, яка наділялася широкими повноваженнями та отримала назву Особливої наради з улаштування біженців. Всі витрати брала на себе держава, кредитами розпоряджався міністр внутрішніх справ. Як голова Особливої наради з улаштування біженців, він мав право запрошувати на засідання будь-яких зацікавлених осіб [10, с. 3–4].

До складу Особливої наради з улаштування біженців увійшли: члени Державної ради і Державної думи; представники міністерств (військового, закордонних справ, внутрішніх справ, фінансів, народної освіти, шляхів сполучень, торгівлі та промисловості); по одному представнику від головного управління землеустрою та землеробства, по одному від кожного відомства і управління намісника на Кавказі; представник від Комітету Її Імператорської Високості Великої Княжни Тетяни Миколаївни для надання тимчасової допомоги постраждалим від військових дій (далі – КТМ) і Російського товариства Червоного Хреста (далі – РТЧХ); головноуповноважені з улаштування біженців Південно-Західного та Північно-Західного фронтів (посади утворені

24 липня 1915 р.); представник управління верховного начальника санітарної та евакуаційної частини; представник від Всеросійської земської спілки допомоги хворим та пораненим воїнам (далі – ВЗС) та Всеросійської спілки міст (далі – ВСМ), а також від провідних національних організацій допомоги біженцям; керуючий справами Особливої наради з улаштування біженців [10, с. 4–5].

На місцях турбота про біженців покладалась на земські та міські управи різних рівнів, з правом залучення до роботи на власний розсуд як місцевих діячів, так і представників біженського середовища. У місцевостях, де «Положення про земські установи», і в містах, де «Положення про громадське управління містами» введено не було, піклуванням про біженців займалися губернські, повітові та міські, а за необхідності, і дільничні місцеві комітети допомоги потерпілим від війни. Керівників губернських комітетів призначало МВС, а повітових, міських і дільничних обирали губернські комітети [10, с. 7].

Проаналізувавши «Закон про забезпечення потреб біженців» від 30 серпня 1915 р., бачимо, що Російська імперія визнавала допомогу біженцям державним обов'язком. Провідна роль в організації опіки відводилась міністру внутрішніх справ. Саме він очолював новостворену структуру – Особливу нараду з улаштування біженців, контролював фінансові операції та в цілому мав керувати процесом.

Але на практиці з п'яти міністрів внутрішніх справ, які змінили один одного з серпня 1915 р. по лютий 1917 р., лише М. Щербатов головував на засіданні Особливої наради з улаштування біженців (на першому засіданні, потім збори проводив товариш міністра М. Плеве) [8, арк. 1–74]. А використання спеціальної статті, яка дозволяла голові запрошувати на засідання додаткових осіб, ускладнювало роботу самої структури. Протягом першого півріччя існування Особливої наради з улаштування біженців до списку її членів входило від 75 до 100 осіб [12, с. 51]. Чисельність заважала оперативному ухваленню рішень, у той час як життя вимагало негайного вирішення багатьох питань.

Нормативний акт лише у загальному вигляді окреслив напрями внутрішньої політики Російської імперії у справі розв'язання біженської проблеми. Зокрема, поза увагою залишилось таке важливе питання, як взаємодія між центральними та місцевими органами влади, що в подальшому викликало чисельні проблеми, затримувало надання допомоги біженцям, а іноді взагалі зводило нанівець зусилля та старання місцевих комітетів. Через негнучкість бюрократичного апарату Російської імперії не вчасно надавалися кошти, а постанови Особливої наради з улаштування біженців могли місяцями курсувати по різноманітних інстанціях.

Ще одним важливим питанням, яке оминули увагою законотворці, стало визначення ролі ВЗС та ВСМ у процесі соціального захисту біженців, створення правового поля їхньої діяльності, окреслення подальших перспектив роботи та ін. Де-юре уряд передбачав роботу спілок в Особливій нараді з улаштування біженців, однак де-факто позбавляв можливості впливати на її рішення (нагадаємо, до складу державної установи увійшло лише по одному представнику від ВЗС та ВСМ). Незважаючи на те, що на місцях піклування про біженців покладалось на земські й міські управи, вони точно виконували розпорядження та циркуляри МВС [29, с. 39].

Велике значення мало те, що держава сприяла роботі національних комітетів (протиставляючи їх російським громадським організаціям, до яких не плекала довіри). Як зазначає російський дослідник А. Ільїн, закон про Особливу нараду з улаштування біженців в ключових положеннях був практично однорідним із законом, яким 17 серпня 1915 р. впроваджувалася система чотирьох Особливих нарад: з оборони держави, з палива, з продовольства та з перевозок. Але саме включення до її складу представників національних організацій являло собою унікальну відмінність не тільки серед інших Особливих нарад, але й взагалі у центральному держапараті Російської імперії [12, с. 51].

Прогалини закону відразу ж стали предметом критики сучасників. Тогочасна преса охрестила його запізнілим, а життя випереджало і не вкладалося в окреслені ним правові рамки. У харківській газеті писали: «Всюди, де є біженці, немає єднання у справі допомоги їм, скрізь якась неухважність, незнання як приступити до діла. Виявляється, що в одному місці на чолі допомоги стоїть КТМ, в іншому – земство, у третьому – національні організації» [26]. І все ж таки не можна не відзначити позитивного значення нормативного акту, в першу чергу тому, що він впорядковував державну політику в сфері опіки біженців, чітко надаючи визначення цього терміну.

Спробою переглянути та вдосконалити «Закон про забезпечення потреб біженців» від 30 серпня 1915 р. стали «Керівні положення з улаштування біженців», які набрали чинності після за-

твердження міністром внутрішніх справ О. Хвостовим 2 березня 1916 р. Але при обговоренні законодавчого акту виявились всі слабкості Особливої наради з улаштування біженців – виголошувались довгі, позбавлені конкретики промови, що затягнуло прийняття закону (обговорення почалось у січні 1916 р.) [8, арк. 182].

У підсумку «Керівні положення з улаштування біженців» включили 32 статті. Перші з них підтверджували провідну роль в організації допомоги біженцям міністра внутрішніх справ та Особливої наради з улаштування біженців; без змін залишилась і владна вертикаль. Однак відтепер опікою біженців в якості спеціального підрозділу МВС на правах тимчасового департаменту займався відділ з улаштування біженців. У губерніях передбачалось функціонування особливих губернських нарад на чолі з губернатором краю, до складу яких входили представники міської адміністрації, земств, національних та інших організацій. Подібні наради могли утворюватись й у повітах [11, с. 121–122]. Отже, спостереження за ходом біженської справи та об'єднання зусиль різних комітетів покладалось на губернаторів як на урядових представників на місцях.

Аналіз «Керівних положень з улаштування біженців» показує тенденцію до впорядкування біженської справи, що стало можливим завдяки закінченню біженського руху і розселенню людей у тилкових губерніях. З іншого боку, спостерігається прагнення до строгого контролю витрат держави, яку і без цього обтяжувала війна, економії коштів. Зокрема, у «Керівних положеннях з улаштування біженців» зазначалися норми продовольчих і квартирних пайків, називалися види допомоги, на яку могли розраховувати дорослі та діти. Прописувався порядок складання кошторисів для організацій допомоги, що мало полегшити отримання грошей на місцях. Спираючись на негативний досвід розселення перших груп улітку – на початку осені 1915 р., біженців радили розміщати згідно з їхніми професійними навичками та не роз'єднуючи односельців. Позитивне значення, на нашу думку, мало чітке окреслення території діяльності фронтових головноуповноважених, що дозволила зробити стабілізація лінії фронту [11, с. 122–125].

Порівняно із законодавчим актом від 30 серпня 1915 р., «Керівні положення з улаштування біженців» є більш зваженим документом. Але, на жаль, він не враховував усіх попередніх недоліків. Складним залишилося питання взаємовідносин між установами, які надавали біженцям допомогу. Справа в тому, що до їх числа у законодавчому порядку зараховувались ВЗС і ВСМ та національні організації опіки. Відсутність розмежування сфери діяльності породжувало конфлікти між ними. Спілки, для яких участь у допомозі біженцям надавала політичної ваги, прагнули залишити за національними комітетами лише культурно-освітню допомогу [21; 25]. У той час як, наприклад, керівники польських організацій опіки вбачали у наданні допомоги співвітчизникам «збереження національності – справу святу для польської нації», що було можливим завдяки постійному спілкуванню з біженцями під час видачі пайків, одягу, не обмежуючись відкриттям шкіл і притулків [8, арк. 294 зв.–295].

Отже, масовий характер біженства у Російській імперії за часів Першої світової війни виніс на порядок денний вирішення багатьох проблем, зокрема розробку законодавства, що мало всебічно регулювати процес надання їм допомоги. 30 серпня 1915 р. набув чинності «Закон про забезпечення потреб біженців». Прийняття документу, безумовно, мало позитивне значення, адже з цього часу і до листопада 1917 р. організація допомоги впорядковувалась і систематизувалась. Однак, прийняття закону проходило в ситуації, коли розміщення біженців у тилкових губерніях країни вже відбувалося, а сам документ містив недоліки, які заважали ефективній організації допомоги. Ухвалені 2 березня 1916 р. «Керівні положення з улаштування біженців» мали на меті виправити існуючі прогалини.

Аналіз законодавства дозволив встановити, що масовість біженства вимагала залучення до роботи не тільки державних установ. Самотужки вони не могли впоратись з багатоплановістю явища. Нетиповим для російської дійсності стало включення до організацій, котрі займались опікою біженців, громадськості (ВЗС та ВСМ) та національних комітетів допомоги жертвам війни. Головування у біженській справі міністерства внутрішніх справ свідчило про зацікавленість держави у збереженні контролю у власних руках. Незважаючи на велику роботу, проведену російською владою в сфері забезпечення всебічної соціальної допомоги біженцям, співпраця між ланками влади, благодійними, громадськими та національними організаціями була ускладнена, але не тільки небездоганним законодавством. Громіздкий бюрократичний апарат Російської імперії, криза органів влади заважали оперативності, тоді як біженці вимагали негайної допомоги.

Список використаних джерел та літератури:

1. Amara M. Des Belges à l'épreuve de l'exil. Les réfugiés de la Première Guerre mondiale en France, en Angleterre et aux Pays-Bas / M. Amara. – Bruxelles : l'Université de Bruxelles, 2008. – 422 p.
2. Gatrell P. A Whole Empire Walking: Refugees in Russia During World War I / P. Gatrell. – Bloomington : Indiana University Press, 1999. – 318 p.
3. Korzeniowski M. Tułaczy los. Uchodźcy polscy w Imperium Rosyjskim w latach Pierwszej wojny światowej / M. Korzeniowski, M. Mądzik, D. Tarasiuk. – Lublin : UMCS, 2007. – 238 s.
4. Арутюнян А. А. Первая мировая война и армянские беженцы (1914–1917 гг.) : автореф. дис... канд. ист. наук : спец. 07.00.02 «Отечественная история» / А. А. Арутюнян. – Ереван, 1989. – 23 с.
5. Бежанства 1915 года. – Беласток : Нiва, 2000. – 416 с. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://kamunikat.org/halounaja.html?pubid=3537>.
6. Гатрелл П. Беженцы в России в годы Первой мировой войны / П. Гатрелл // Исторические записки. – М., 2004. – Т. 4 (122). – С. 46–72.
7. Государственная дума. Четвертый созыв. Сессии 3–4. Стенографические отчеты. – Пг. : Государственная типография, 1916. – 1200 с.
8. Державний архів Російської Федерації (ДАРФ), ф. Р-3333, оп. 2, спр. 1.
9. Жванко Л. М. Біженці Першої світової війни: український вимір (1914–1918 роки) / Л. М. Жванко. – Х. : Віровець А. П. «Апостроф», 2012. – 568 с.
10. Законы и распоряжения о беженцах. – Вып. 1. – М. : Мысль, 1916. – 63 с.
11. Законы и распоряжения о беженцах. – Вып. 2. – М. : Городская типография, 1916. – 147 с.
12. Ильин А. В. Об Особом совещании по устройству беженцев (1915 г. – февраль 1917 г.) / А. В. Ильин // Известия высших учебных заведений. – Серия : Правоведение. – 1991. – № 5. – С. 49–55.
13. Конвенція про статус біженців // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
14. Курцев А. Н. Беженцы Первой мировой войны в России (1914–1917) / А. Н. Курцев // Вопросы истории. – 1999. – № 8. – С. 98–114.
15. Лазанська Т. І. Становище біженців України в роки Першої світової війни / Т. І. Лазанська // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – 2009. – Вип. XVI. – С. 196–240.
16. Лихачова Т. М. Польські біженці в Росії (серпень 1914 р. – листопад 1917 р.): дис. ... канд. іст. наук : 07.00.02 / Лихачова Тетяна Миколаївна. – Х., 2010. – 220 с.
17. Неволин Я. Организация помощи беженцам в Германии / Я. Неволин // Известия Киевской городской думы. – 1915. – № 11. – С. 9–25.
18. Отчет о деятельности Харьковского Прикарпатского комитета за 1915 г. – Х. : Епархиальная типография, 1916. – 28 с.
19. Протокол щодо статусу біженців // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_363.
20. Російський державний воєнно-історичний архів (РДВІА), ф. 2005, оп. 1, спр. 42.
21. РДВІА, ф. 13273, оп. 1, спр. 39, арк. 43–46.
22. Сегеда Г. В. Огляд джерел та літератури з проблеми біженців в Україні у період Першої світової війни / Г. В. Сегеда // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – 2005. – Вип. IX. – С. 136–146.
23. Сердюк О. В. Біженство в Україні під час Першої світової війни / О. В. Сердюк // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – 2002. – Вип. IV. – С. 111–132.
24. Тяжелые дни (секретные заседания Совета министров 16 июля – 2 сентября 1915 г.) : составлено А. Н. Яхонтовым // Архив русской революции. – Т. 18. – Берлин : Слово, 1926. – С. 5–137.
25. Утро России. – 09.08. 1915.
26. Харьковские губернские ведомости. – 01.12. 1915.
27. Центральний державний історичний архів України, м. Львів (ЦДАІЛ України), ф. 397, оп. 1, спр. 6, арк. 1–3.
28. ЦДАІЛ України, ф. 397, оп. 1, спр. 13, арк. 5–10.
29. Цовян Д. Г. Деятельность государственных органов и общественных организаций по оказанию помощи беженцам в годы Первой мировой войны. 1914–1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Д.Г.Цовян. – М., 2005. – 216 с.
30. Щеров И. П. Миграционная политика в России. 1914–1922 гг. / И. П. Щеров. – Смоленск : Смоленский государственный педагогический институт, 2000. – 314 с.

Татьяна Лихачева**Помощь беженцам в Российской империи во время Первой мировой войны: законодательный аспект**

В статье анализируются законодательные основы заботы о беженцах в Российской империи в годы Первой мировой войны. Государство взяло на себя организацию помощи, включая материальное обеспечение пострадавших. К работе были привлечены общественные и национальные комитеты, потому что из-за большого количества беженцев российские власти не могли справиться самостоятельно. Отсутствие в законодательном порядке четкого разграничения полномочий между различными организациями опеки мешало эффективной реализации помощи.

Ключевые слова: беженцы, Первая мировая война, Российская империя, законодательство, организация помощи.

Tetiana Lykhachova

Aid to Refugees in the Russian Empire during World War I: legislative aspect

Legislative basis of the aid organization to refugees in the Russian Empire during World War I is analyzed in the article. It was mentioned that the definition of «refugee» was differed from its modern meaning. According to the Law on the Needs of Refugees from August 30, 1915 and the Guidelines on Refugees' Equipment from March 2, 1916 the state took over the aid organization to refugees (including a material support of victims) and wanted to retain control over its realization. The Special Council on Refugees' Equipment under the control of the Ministry of Internal Affairs was founded for this purpose. At the same time, a large number of refugees caused the need to bring to work community and national committees. The documents were certainly important because of their ordering of the aid organization. However, the lack of a clear division of responsibilities between different organizations of support in the law prevented an effective aid to refugees and cooperation between authorities, community and national committees was difficult.

Keywords: refugees, World War I, the Russian Empire, legislation, the aid organization.