

## ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО В ДЕЛЕ ОКАЗАНИЯ МЕДИКО-СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ БЕЖЕНЦАМ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

© 2003 В. Ю. Кузьмин

Самарский государственный медицинский университет

Российское правительство, Государственный Совет, Государственная Дума, общественность, духовенство, представители органов самоуправления губерний и уездов проявляли огромную заботу о беженцах первой мировой войны. Серьезным подспорьем к этому явилась четко продуманная и отработанная правовая база по беженцам, взаимодействие ветвей власти, неукоснительное выполнение ее рекомендаций на местах. В результате этого было заметно ослаблено столь высокое социальное напряжение, царившее среди пришлых людей.

Вопросы по оказанию им медицинской помощи рассматривались и на отдельных съездах земских врачей. Опыт Российской дореволюционной государственной власти и общества применим для обеспечения нужд беженцев в современных условиях в период возникновения локальных и межнациональных военных конфликтов.

Проблема беженцев продолжает оставаться весьма актуальной и в настоящее время. Она относится к разряду социальных. Беженцы семьями, покидая родные места в результате военных действий, лишались жилья, работы, средств к существованию, подвергались также и психологическому надлому. В годы первой мировой войны российское правительство, общественные организации и земство использовали все имеющиеся у них ресурсы для того, чтобы в какой-то степени удовлетворить нужды беженцев и улучшить медико-социальное положение данной категории населения. Накопленный огромный опыт частично может быть использован в современных условиях при возникновении локальных вооруженных конфликтов.

Архивные материалы и литературные источники свидетельствуют о значительной численности беженцев. Так, к осени 1915 года только на одном из четырех действующих фронтов, Юго-Западном, скопилось более 4-х миллионов беженцев [1].

По данным Всероссийского Земского союза и Союза Городов, в России в феврале 1916 года количество беженцев достигло трех миллионов. Более 152 тысяч человек находились в Самаре, из них 50 % были нетрудоспособными и нуждались в медико-социальном обеспечении [2].

Сведения, приведенные Т. М. Китаниной, являются достаточно спорными и завышенными. Во-первых, исследователем не дается четкого определения прохождения гра-

ниц Юго-Западного фронта и, во-вторых, не показана география пребывания беженцев в районах боевых действий. Материалы П. С. Кабытова и Т. Н. Тагировой опираются на опубликованные источники по истории Всероссийского Земского Союза. Сведения, опубликованные в них, поступали в его главный комитет из губерний европейской России, за исключением Курской губернии. Поэтому они могут рассматриваться как наиболее точные и объективные.

Особым отделом Министерства внутренних дел 17 августа 1915 года были изданы сведения по губерниям о количестве беженцев, не имеющих работы. Например, по Самарской губернии из 2659 прибывших не было ни одного представителя земской интеллигенции: врачей, учителей и агрономов. Все беженцы по национальности оказались немцами [3].

В списках беженцев, зарегистрированных в Симбирской губернии в 1915 году, значились и иностранные граждане [4].

В период с августа по октябрь 1915 года Самара была уже переполнена беженцами. Они заняли все свободные квартиры и помещения, что создало трудности с подысканием здания для лазарета больных и раненых солдат [5].

В октябре 1916 года на территории Симбирской губернии находилось 1260 беженцев. Бюро труда Ардаатовского уездного земства предложило работу только 199 из них [6].

Первоначально меры временной помо-

щи беженцам осуществлялись с полным успехом Комитетом ЕЯ Императорского Величества Великой Княжны Татьяны Николаевны и его местными отделениями. В источниках, посвященных его деятельности, отмечалось, что «в настоящее время, когда число беженцев достигло сотен тысяч, забота об упорядочении их движения, о снабжении их необходимым пропитанием и временной помощью в пути и об устройстве их в местах водворения, являясь вопросами государственной важности, составляют задачу правительства» [7].

В соответствии с Положением «Об обеспечении нужд беженцев» деятельность Татьянинского Комитета получила юридическое узаконение. Основание - Высочайше утверждённое 14 сентября 1914 г. (см. Собрание узаконений, статья 2043) [8].

По имеющимся в Министерстве внутренних дел (МВД) сведениям, в деле оказания помощи беженцам принимали участие должностные лица «крестьянских учреждений», и оно, главным образом, выражалось в заботах о «пришлом населении», размещении его по волостям, обеспечении его заработка и условиями существования в местах поселения [9].

К решению проблемы беженцев подключились и губернаторы, которым было рекомендовано сообщить в МВД о том, в чем выражалось участие должностных лиц, какие оно дало результаты, вызвало ли оно материальные затраты со стороны крестьянских учреждений и продолжается ли ими оказание помощи в настоящее время.

Как свидетельствуют ответы государственных чиновников, положение беженцев в различных местностях Российской империи было неоднозначным. Например, в Курляндии «пришлого» населения не наблюдалось; лица крестьянских учреждений сами находились на положении беженцев. Десять комиссаров по крестьянским делам не проявляли достаточного интереса к организации помощи беженцам, пять из них были уволены со службы. В Тобольской губернии, не имеющей земских учреждений, всю полноту заботы о пришедшем населении приходилось нести председателям уездных комитетов по оказа-

нию помощи беженцам. В Самарской губернии забота о них губернского и уездных земств обстояла несколько лучше по сравнению с Симбирской губернией, в которой тяжёлое материальное положение беженцев было отмечено уездными Предводителями Дворянства.

Внимание Симбирского губернатора было обращено на необходимость возобновления и предоставления кредитов по уездам, в которых беженцы размещались. В Калужской губернии беженцы находились в 25 участках; они были обеспечены пищей, болезней среди них в основном не появлялось. В Полтавской губернии все прибывшие на ее территорию люди располагались в 4 уездах; они получали горячую пищу, а дети - даже молоко [10].

Органом государственной власти, занимающимся решением проблем беженцев, было МВД. Оно разрабатывало законодательные документы, подзаконные акты и инструкции, касающиеся переселенцев.

Так, в связи с инструкцией «О мероприятиях по беженцам в сельских местностях», подписанной Управляющим МВД князем Н. И. Щербатовым, обязанности по оказанию им помощи: по их питанию, лечению и снабжению всем необходимым возлагались на органы самоуправления, а в губерниях с отсутствием земских учреждений или в случае ненахождения земских начальников на местах - на органы волостного крестьянского самоуправления [11].

Данное ведомство выработало законопроект об обеспечении участи беженцев, который состоял из трех частей. В первой его части содержалось Положение о мерах к обеспечению участи беженцев и расписание должностей по Временному Отделу, где определялась ответственность за устройство беженцев. Во второй части говорилось, что в распоряжении Управляющего МВД из наличности государственного казначейства отпущено 25 млн. рублей, и спрашивать об их расходах необходимо по пункту 1 статьи 7 разработанного Положения. В третьей части указывались расходы на содержание Временного Отдела, «отпускаемые вторым отделом

сего законного порядка» [12].

На основании статей законопроекта о мерах по обеспечению участи беженцев (доклад МВД по земскому отделу от 5 августа 1915 года) и пункта 20 прилагаемого к нему Положения «Об обеспечении участи беженцев» заведование делом передвижения беженцев возлагалось на Главноуполномоченных по устройству беженцев, «назначенных Высочайшею властью по представлению МВД и действующих по особо утвержденным для руководства их деятельностью наказам, проекты которых должны были обсуждаться в Особом совещании по делам беженцев» [13].

Можно отметить, что решение проблемы беженцев исходило в основном от общества. Власть была вынуждена подключиться к ее рассмотрению, так как она приобрела фактически общегосударственный характер.

Основополагающим и завершающим правовым документом являлся закон «Об обеспечении нужд беженцев» от 30 августа 1915 года, утверждённый Его Императорским Величеством. Именно этот закон и защищал многие интересы «пришлого» народа в годы первой мировой войны. Так, в письме Министра внутренних дел от 14 декабря 1915 года было сказано: «Появление минувшим летом волны беженцев и последующее расселение их на всем почти пространстве Империи вызвали необходимость в принятии мер по оказанию им помощи». Согласно статье 2 Положения «Об обеспечении нужд беженцев» от 30 августа этого же года заботы по обеспечению материальных и духовных нужд беженцев возложены в порядке мер Государственного Попечения на Министра внутренних дел, губернаторов и градоначальников, земские учреждения и городские общественные управления и местные Комитеты. В то же время статья 5 этого же Положения возлагала на все ведомства, учреждения и должностных лиц обязанность содействовать успешному выполнению мероприятий по обеспечению нужд беженцев.

В первом параграфе закона «Об обеспечении нужд беженцев» от 30 августа 1915 года говорилось непосредственно об их деятельности. Они руководили передвижением, возвращением и устройством беженцев в гу-

берниях и областях, предназначенных для поселения, и наблюдали за проведением врачебно-санитарных мероприятий, касающихся переселенцев. В соответствии с параграфом 2 указанного закона, районы размещения беженцев определялись и изменялись МВД по обсуждению в Особом Совещании. На основании параграфа 3 Главноуполномоченным вменялось в обязанность объезжать свой район «путём личных сношений с военным и гражданским начальством, правительственными и общественными учреждениями, благотворительными и национальными организациями, руководить устройством беженцев и содействовать объединению деятельности местных организаций в деле попечения о них».

Они имели право собирать под своим председательством Совещания из соответствующих должностных лиц и представителей общественных организаций как по отдельным губерниям, так и по всему району и следить за исполнением распоряжения Министра внутренних дел.

В соответствии с параграфом 4 о своей деятельности Главноуполномоченные представляли отчёты Министру внутренних дел и с его разрешения вносили доклады на рассмотрение в Особое Совещание [14].

В России на основании данного закона с целью оказания помощи беженцам создавались национальные общественные организации, деятельность которых также регламентировалась законодательными документами. Так, 12 января 1916 года в реестр МВД был внесён Устав Белорусского Общества в Петрограде по оказанию помощи пострадавшим на войне. В первом его параграфе говорилось о том, что целью общества является оказание помощи населению, пострадавшему на войне, путем: а) устраивания питательных пунктов, общежитий, столовых для беженцев, прибывающих из районов боевых действий; б) предоставления им тёплых вещей и топлива; в) организации медицинского обслуживания больных и раненых беженцев; г) выдачи единовременных субсидий на восполнение нужд и на семена беженцам, выезжающим из Петрограда для восстановления своего хозяйства [15].

МВД издавало и другие юридическо-правовые документы, касающиеся учета беженцев, снабжения их продовольствием и перемещений по губерниям. Они реализовывались на местах. Например, Симбирская губернская земская управа адресовала уездным управам циркулярные распоряжения Управляющего указанного министерства от 14 августа 1915 года за регистрационным номером 98, а также “приложенный” к нему билет беженцу с рекомендацией немедленно его исполнения [16].

Подзаконные акты, относящиеся к делам беженцев, постоянно направлялись в губернии. Так, циркуляр Особого Совещания МВД от 3 мая 1916 года за № 7/2809 «По устройству беженцев» был направлен из Петербурга в Симбирское отделение Всероссийского Общества попечения о беженцах [17].

Представители самоуправления в регионах достаточно оперативно реагировали на предложения вышестоящих органов. Например, Самарское Чрезвычайное губернское земское собрание (6-13 июня 1917 г.) решило рассмотреть вопросы деятельности губернского комитета Всероссийского Земского Союза помощи больным и раненым воинам, заслушать положение с беженцами [18].

Имели место отдельные случаи, когда некоторые положения правовой основы оказания помощи беженцам нарушались или не выполнялись по тем или иным причинам. Например, Беженский комитет города Балаково (Саратовская губерния) препроводил 2 декабря 1917 года за № 72 в Самару телеграмму такого содержания: «Беженцы очень волнуются. Просим незамедлительно выслать 10 тыс. рублей, иначе комитет слагает свои обязанности». На 12 декабря деньги так и не поступили. Балаковский комитет был ликвидирован, в связи с чем дела беженцев были переданы земству [19].

Весьма сложная и напряженная работа с беженцами нуждалась в дополнении и коррекции, а нормативно-юридические документы отставали от требований жизни. В связи с этим в 1917 году был разработан «Проект реорганизации беженского дела в Самарской губернии». В первом его параграфе «Положения общие» указывалось, что беженцем

является всякий российский гражданин, вынужденный в силу военных обстоятельств оставить прежнее место жительства. Граждане, оставившие прежнее место жительства до войны по собственному желанию, могут быть членами Всероссийского Беженского Союза, но не могут пользоваться никакими видами помощи. В разделе «Задачи беженских учреждений» во втором параграфе говорилось, что беженцы пользуются всеми правами наравне с прочими российскими гражданами. В третьем параграфе сообщено о том, что на учреждения по делам беженцев возлагаются следующие обязанности: производство статистики, выделение пособий остро нуждающимся, открытие и содержание питательных пунктов, барачных-убежищ, богаделен, приютов, школ и других культурно-просветительских учреждений, а также руководство эвакуацией. Беженцы приравнивались в правах к местному населению. В третьем разделе («Организация») в параграфе 9 отмечалось, что при губернской земской управе ликвидируется Губернский Беженский, Городской, Уездный и Волостной Беженские отделы. Распоряжением Комитета Членов Учредительного Собрания все дела и учреждения по обеспечению судьбы и оказанию помощи беженцам переданы в ведение органов местного самоуправления, а помощь беженцам должна осуществляться на местах через органы земства. Она должна была носить постоянный характер, а не исключительный. Вместе с тем учреждения по делам беженцев продолжали считаться правительственными, и их содержание как в правовом, так и в денежном отношении осуществлялось на одинаковых с другими государственными учреждениями условиях [20].

Беженцы были обеспечены медицинским обслуживанием, организованным местными органами самоуправления. Это подтверждается в письме Отдела по устройству беженцев комитета Всероссийского Земского Союза в Самарский губком от 2 июня 1915 года за регистрационным № 24850. В нем сообщалось, что врач, заведующий Богдановским медицинским участком г. Камелино, сообщил уездному комитету Всероссийского Земского Союза, что в селе Богдановка

следует «немедленно открыть заразное отделение на 10 коек для лечения беженцев, по сему уездный комитет покорнейше просит немедленно уведомить: имеются ли на это средства и если таковые ассигнуются, то в каком размере».

Всероссийский Земский и Городской Союз, Отдел по устройству беженцев и статистическое бюро в письме № 10853 от 9 июня 1916 года просили Самарский губком Всероссийского Земского Союза сообщить о том, какое количество беженцев отмечено на семейные карточки и производится ли их дальнейшая регистрация. В письме также рекомендовалось разослать циркуляры по беженцам уездным комитетам [21].

В компетенции Земских учреждений находились и вопросы обеспечения беженцев психиатрической и противоэпидемической помощью. По докладу Самарской губернской земской управы «О постройке временного барака на 150 коек для душевнобольных», на состоявшейся в 1916 году 51-й очередной сессии губернского земского собрания выступали члены врачебно-благотворительного отделения. В докладе говорилось, что из-за войны и ее последствий отмечается огромный приток больных военного ведомства и беженцев, что вызвало переполнение психиатрической лечебницы, когда на 434 штатные койки приходилось 815 человек. Использованы все пределы вместимости: заняты под спальни коридоры, столовые, словом, вся «наличность площади пола». В ночное время оставались свободными лишь «клозеты и ванники». Такая громадная скученность являлась к тому же еще и источником для развития эпидемических вспышек: оспы, рожи, скарлатины [22].

В журналах совещаний председателей земских управ Симбирской губернии записаны вопросы, касающиеся приема, медицинского осмотра и размещения беженцев в период с 20 августа по 12 октября 1917 года [23].

Кроме органов государственной власти и самоуправления к решению проблемы беженцев подключилась и церковь. Как свидетельствует выписка из определения Святейшего Синода от 11 августа 1915 года, в связи с отсутствием свободных квартир в Нижегородской, Орловской, Тульской и Рязанской

губерниях и проживании на монастырских землях переселенцев, «входя в положение населения» из местностей, занятых неприятелем, духовное ведомство вместе со всем русским обществом должно принять в этом самое деятельное участие. Обер-прокурором Синода было поручено учредить одноименные комитеты по делам беженцев, которые должны были вести поиск помещений для беженцев и добиваться, чтобы все духовные заведения как в городах, так и селениях предоставляли эти помещения; распределение по всем помещениям духовных, духовно-учебных заведений, школ, домов частных лиц всех беженцев без разделения народности и вероисповедания.

В указанном году действовали Епархиальные комитеты по делам беженцев: Минский, Полоцкий, Киевский, Московский, Петроградский, Тверской, Смоленский, Пензенский, Саратовский, Самарский, Владимирский, Тульский, Харьковский, Полтавский, Псковский и Нижегородский. Всего насчитывалось 16 Епархиальных комитетов, организованных в 16 губернских центрах европейской России. Синодом неоднократно обращалось внимание на важность проведения духовного утешения и святого Причастия больных и умирающих беженцев в случае возникновения заболевания в пути их следования [24].

Помимо указанных выше комитетов действовала и Комиссия о духовных нуждах беженцев. Она была образована по постановлению Особого Совещания на основании пункта 5 закона от 30 августа 1915 года. Исходя из мысли о том, что в ее задачу входит восстановление нарушенного духовного равновесия среди беженцев, вызванного противоречивыми распоряжениями гражданского и военного начальства, формальным отношением к ним железнодорожных чинов, «не совершенностью» о своих правах и обязанностях и затрудненностью применения к переселенцам юридических административных законоположений, данная комиссия наметила целый ряд мероприятий в своей деятельности. Это, прежде всего, собирание сведений о регистрации беженцев и выработка наиболее целесообразного устройства таковых. Данная комиссия проявляла заботу об

ограждении молодых девушек (из числа беженок) от появившихся в различных формах попыток вовлечения их в проституцию. Признавалось необходимым и применение карательных мер за «сводничество постановлений», содержащихся в статьях 524-527 Уголовного Уложения.

Комиссия о духовных нуждах беженцев 14 сентября 1915 года, заслушав предложения Владыки Анастасия «О усилении роли родителей в деле ограждения своих детей от проституции», выработала следующие меры:

1. Возложить дело ограждения беженцев от проституции на Общество защиты и охранения женщин в лице Всероссийского и Петроградского римско-католического обществ одновременно с Комитетами национальных организаций помощи беженцев.

2. Успешным признано средство учреждения проводников и проводниц в железнодорожных поездах через регистрацию беженцев и обращение внимания на подозрительных лиц по вербовке девушек и женщин. Было признано весьма желательным обращение Особого Совещания через Министра внутренних дел о необходимости начала скорейшего применения наказаний, содержащихся в статьях 524-527 Уголовного Уложения. Для этого было составлено специальное обращение к Министру юстиции о необходимости незамедлительного применения этих мер [25].

Проблема беженцев рассматривалась и на отдельных Пироговских съездах врачей. Так, на заседании одного из них, состоявшемся 14 апреля 1916 года, приводились некоторые данные о беженцах и переселенцах. Оказалось, что они находились в 25 губерниях России. На форуме также говорилось о транспортировке и возвращении беженцев [26].

Проблема беженцев была одной из острых в период первой мировой войны. Уже в начальный ее период учреждения крестьянского и Земского самоуправления, объединившиеся во Всероссийской Земский Союз, развернули практическую работу по медико-социальному обслуживанию беженцев через их расселение, предоставление им работы и врачебной помощи. Последнее значительно сместило основные акценты деятельности Зем-

ской медицинской службы. Несмотря на это, беженцы, переселенные как в земские, так и неземские губернии России, не были полностью обеспечены работой, питанием и медицинским обслуживанием.

Деятельность общества заставила государственную власть подключиться к решению данной проблемы. В ее решении принимали участие губернаторы, МВД, Государственный Совет и Государственная Дума, а также император Николай II. Именно деятельность общественных организаций и учреждений земского самоуправления, а также сведения от губернаторов, поступавшие в МВД, заставили правительство и парламент заняться разработкой новых законодательных документов по беженцам. Вершиной их работы стало подписание последним российским самодержцем закона «Об обеспечении нужд беженцев» от 30 августа 1915 года. На его основе происходила организация национальных и других комитетов и обществ по оказанию помощи данной категории населения. Деятельность государства по указанному вопросу носила в основном законодательный и контрольно-бюрократический характер. После совершения Великой Октябрьской социалистической революции по причинам финансового кризиса земских учреждений, роспуска институтов царского государственного аппарата и продолжения боевых действий она по-прежнему оставалась общегосударственной и была прекращена в первые годы существования Советской власти.

Деятельность церкви основывалась на общечеловеческих и христианских религиозных ценностях. Церковь наиболее активно выступала за искоренение из жизни общества такого негативного социального явления, как проституция. Созданные при ее участии специальные комиссии входили в правительство с предложениями о принятии мер уголовно-правового характера за вовлечение в проституцию. Однако материалов, подтверждающих практическую реализацию этих обращений, не найдено.

Таким образом, в деле медико-социальной помощи беженцам в годы первой мировой войны были как успехи, так и недостатки. Обществу и власти, благодаря их един-

ству в периоды чрезвычайных ситуаций и социально-политических конфликтов, удалось сначала смягчить, а затем и окончательно решить данную проблему. Накопленный исторический опыт подлежит дальнейшему изучению и рациональному практическому использованию в современных российских условиях.

#### Список литературы

1. Китанина Т. М. Новые тенденции в земском движении периода первой мировой войны. В кн.: Земство и возрождение его культурно-хозяйственных традиций. Новгород. 1996. – 160 с.

2. Кабытов П. С., Тагилова Т. Н. В годы первой мировой войны// В кн.: Самарская летопись. Самара. 1993. Т. 2. – 136 с.

3. ГАСО, ф. 5, оп. 9, д. 883, л.4.

4. ГАУО, ф.46, оп. 11, д. 24, л.12.

5. ГАСО, ф. 5, оп. 9, д. 1097, л.55

6. ГАУО, ф.46, оп. 11, д. 24, л.2-5,7,9.

7. РГИА, ф. 1175, оп. 1, д. 57, л. 8-8 об.

8. РГИА, ф.1291, оп. 31, д. 357, л. 10.

9. РГИА, ф. 1291, оп.31, д.357, л.2 об.

10. РГИА, ф. 1291, оп.31, д.357, л.4-4 об.

11. РГИА, ф. 1291, оп.31, д.357, л. 4 об.

12. РГИА, ф. 1175, оп. 1, д. 57, л. 8-12, 50.

13. РГИА, ф. 1158, оп. 1, д. 575, л.2.

14. РГИА, ф. 797, оп. 85, д. 341, л. 2-3об.

15. РГИА, ф. 1184, оп. 187, д.5, л.50.

16. ГАУО, ф. 46, оп. 11, д. 1, л.1.

17. ГАУО, ф. 46, оп. 11, д.58, л. 1.

18. ГАСО, ф. 5, оп. 9, д. 1180, л. 2

19. ГАСО, ф.5, оп.1, д. 1136, л. 301.

20. ГАСО, ф. 5, оп. 9, д. 1151, л. 1, 4.

21. ГАСО, ф. 423, оп. 1, д. 7, л. 325,335.

22. ГАСО, ф.5, оп. 9, д. 1097, л. 55.

23. ГАУО, ф. 46, оп. 11, д. 3, л. 12, 13.

24. РГИА, ф. 797, оп. 85, д. 341, л. 2232,4545 об.

25. РГИА, ф. 797, оп. 85, д. 341, л.50-50 об, 51,52.

26. ГА РФ, ф. 102, оп. 2, д. 236, л. 23, 24.

## MEDICAL AND SOCIAL ASSISTANCE GIVEN TO REFUGEES BY AUTHORITIES AND SOCIETY DURING THE FIRST WORLD WAR

© 2003 V. Yu. Kuzmin

Samara State Medical University

Russian Government, State Duma, the public, the clergy, representatives of local government showed great concern for refugees during the First World War. Elaborated legal system concerning refugees, interaction of branches of authority, strict observation of their recommendations were of great help. The result was a considerable reduction of social tension among refugees.

Problems of giving them medical help were also dealt with at congresses of Zemsky doctors (zemstvo – elective district council in Russia, 1864-1917). The experience of Russian pre-revolutionary state authorities and society is applicable to modern conditions during local and international military conflicts.