

дера. В период Протектората были приняты следующие правовые акты: Ордонанс об объединении Англии и Шотландии от 12 апреля 1654 г., постановление Палаты общин о предложении Кромвелю королевского сана от 25 марта 1657 г.⁸. Они подчеркивают стремление английского общества к возрождению прежних монархических традиций, представляют собой некоторый отказ от привнесенных революцией нововведений. Иными словами, происходит так называемый «откат назад» в развитии английской государственности, обусловленный сохранением элементов прежнего общественного сознания, необходимостью адаптации преобразований к ранее существовавшим традициям. Данный период связан также с усилением харизматического типа легитимации политической власти.

Издаваемые после смерти Кромвелю правовые акты направлены на восстановление королевской власти (постановление Палаты общин об образе правления английского королевства от 1 мая 1660 г., постановление Парламента о восстановлении Карла на королевском престоле

от 8 мая 1660 г.)⁹.

Переходное состояние политического режима в Англии заканчивается в период правления короля Карла II, так как содержание правовых актов этого времени не изменяет основные основы государственной власти, не имеет своей целью пересмотр экономических и политических основ жизни общества. Законодательство приобретает устойчивый характер действия во времени и пространстве, разрешая повседневные внутригосударственные вопросы. Примерами могут служить следующие правовые акты: Акт о безопасности 1661 г., Акт против смут и беспорядков под предлогом составления или представления публичных петиций 1661 г., Акт об оказании лучшей помощи бедным английского королевства 1662 г., Акт о собрании и заседании парламента по крайней мере раз в три года 1664 г. и др.¹⁰

Таким образом, законодательство английской буржуазной революции представляет нам значительное число исторических примеров переходного состояния политического режима данного государства.

ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ ПОСТРАДАВШИМ ОТ ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ В РОССИИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

А. В. Полуаршинов, преподаватель кафедры теории и истории государства и права Омского юридического института, кандидат исторических наук

19 июля 1914 г. Российская империя вступила в Первую мировую войну. Одним из ближайших последствий этого шага стала проблема помощи различным категориям населения, пострадавшего от военных действий. Реалии военного времени – необходимость организации государственной помощи пострадавшим от войны, а также широкое общественное движение помощи фронту, развернувшееся в стране, – потребовали от правительства создания соответствующей нормативно-правовой базы.

Первым с момента вступления России в войну встал вопрос о помощи семьям призванных в армию нижних чинов запаса и ратников государственного ополчения. Мобилизация тяжким бременем легла на плечи населения страны. Если к началу войны общая численность вооруженных сил Российской империи составляла 1 млн 423 тыс. человек, то после проведения всеобщей мобилизации и дополнительных призывов к концу 1914 г. в их составе оказалось свыше 6,5 млн человек. Всего с 18 июля 1914 г. по 1 марта 1917 г. было проведено

⁸ См.: Законодательство английской буржуазной революции 1640-1660 гг. – М.; Л., 1946. – С. 184-186, 203.

⁹ Там же. – С. 219.

¹⁰ Там же. – С. 315-320.

19 мобилизаций. За все время войны под ружье было поставлено 15 млн 798 тыс. человек¹.

Уже в самом начале войны были предприняты законодательные меры по организации помощи семьям призванных на войну солдат. Прежде всего, это коснулось объединения и координации деятельности многочисленных благотворительных организаций. Опыт благотворительной и милосердной работы в период русско-японской войны выявил главный недостаток в организации помощи солдатским семьям – отсутствие единого органа, координирующего усилия всех участников этого направления благотворительной деятельности².

Поэтому 11 августа 1914 г. Высочайшим указом был учрежден Верховный совет по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов, которому отводилась роль такого координирующего органа. Верховный совет был образован под председательством императрицы Александры Федоровны, а в его состав на правах членов вошли главы многих учреждений и ведомств Российской империи. Среди них можно назвать председателей Государственного совета и Государственной думы, председателя Главного управления Российского общества Красного Креста, министров внутренних дел, финансов и путей сообщения и др. Основной задачей Верховного совета было «главное руководство и объединение деятельности» учреждений, «ведущих дело призрения» семей призванных на войну, а также «изыскание мер к усилению способов и средств призрения» этих семей³. К предметам ведения Верховного совета относились также прием пожертвований и «распределение между подлежащими учреждениями средств, ассигнуемых из государственного казначейства, а также пожертвований, не имеющих определенного назначения»⁴.

Таким образом, Верховный совет по призрению семей лиц, призванных на войну, должен был осуществлять координационную деятельность по объединению усилий многочисленных государственных и общественных благотворительных орга-

низаций, ставивших своей целью призрение солдатских семей. Кроме того, он должен был оказывать финансовую поддержку таким благотворительным организациям и обществам. Во время Первой мировой войны Верховный совет оказал финансовую помощь 32 благотворительным учреждениям в размере 17 млн 113 тыс. 24 руб. 71 коп. Эти средства использовались целенаправленно на оказание помощи семьям призванных на войну солдат⁵.

Главным нормативно-правовым актом, на основании которого оказывалась собственно государственная помощь солдатским семьям, был Закон «О призрении нижних воинских чинов и их семейств» от 25 июня 1912 г. До этого времени призрение семей запасных и ратников ополчения осуществлялось на основе «Временных правил призрения семей призванных на войну нижних чинов» от 25 июня 1877 г.⁶ Однако после русско-японской войны стали очевидны недостатки в организации призрения семей призванных на основе этих правил, что потребовало разработки закона 25 июня 1912 г. Недостатком Временных правил от 25 июня 1877 г., в частности, было то, что дело призрения семей призванных целиком возлагалось на общественные и сословные учреждения и было им непосильно⁷. Отметим, что в дореволюционной России слово «общественный» означало обычно «небюрократический», а под термином «общественные организации» понимались чаще всего органы местного самоуправления – городские общественные управления и земские учреждения, являвшиеся частью государственного аппарата⁸. Выяснилось также, что помощь солдатским семьям оказывалась несвоевременно.

По закону от 25 июня 1912 г. дело призрения семей призванных на войну становилось государственной обязанностью, удовлетворяемой за счет казенных средств⁹. В статье 1 Закона «О призрении нижних воинских чинов и их семейств» прямо говорилось о праве на «призрение за счет казны»¹⁰. Государственная помощь солдатским семьям

¹ См.: Поршнева О. С. Крестьяне, рабочие и солдаты России накануне и в годы первой мировой войны. – М., 2004. – С. 179.

² См.: Баева Е. П." Иванова Н. М. Организация социальной помощи в годы первой мировой войны // Научно-технический вестник СПбУ ИТМО. Выпуск 17. Проблемы экономического и гуманитарного образования в техническом вузе. – СПб., 2004. – С. 117.

³ Авербах О. И. Законодательные акты, вызванные войной 1914-1916 гг. – Пг., 1916. – Т. . – С. 107-108.

⁴ Там же. – С. 109.

⁵ См.: Баева Е. П." Иванова Н. М. Указ. соч. – С. 117.

⁶ См.: Щербинин П. П. Особенности призрения военных инвалидов и членов семей в России в XV – начале XX в. // Вестник ВГУ. Серия «Гуманитарные науки». – 2005. – № 2. – С. 228.

⁷ См.: Баева Е. П." Иванова Н. М. Указ. соч. – С. 121.

⁸ См.: Степанский А. Д. Проблемы изучения общественных институтов дореволюционной России // Историография и источники истории государственных учреждений и общественных организаций СССР. – М., 1983. – С. 21.

⁹ См.: Баева Е. П." Иванова Н. М. Указ. соч. – С. 121.

¹⁰ Закон о призрении нижних воинских чинов и их семейств // Известия Томского городского общественного управления. – 1914. – № 21-22. – С. 2.

заклучалась в выдаче из средств казны ежемесячного продовольственного пособия деньгами. Согласно закону от 25 июня 1912 г. сумма пособия должна была равняться стоимости продуктов питания, входивших в так называемую «кормовую норму» или паек, который состоял из 1 пуда 28 фунтов муки, 10 фунтов крупы, 4 фунтов соли и 1 фунта постного масла. Правом на получение этой помощи пользовались жена и дети мобилизованного, а также находящиеся на его иждивении ближайшие родственники. К числу последних закон относил отца, мать, деда, бабуку, братьев и сестер нижнего чина. Дети, не достигшие 5-летнего возраста, получали пособие в размере 1/2 стоимости пайка. Трудоспособные сыновья и дочери, достигшие 17-летнего возраста, а также замужние дочери утрачивали по закону право на призрение¹¹.

Закон «О призрении нижних воинских чинов и их семейств» регулировал также организацию дела помощи солдатским семьям на местах. В сельской местности по закону от 25 июня 1912 г. вводились особые органы по призрению семей призванных – специально «избираемые для сей цели» волостные (гминные, станичные) попечительства. В городах организация дела помощи семьям призванных возлагалась на городские управы, а также на особые городские исполнительные комиссии «в тех городах, где городские думы признают избрание таких комиссий необходимым». Закон также разрешал деятельность особых городских попечительств, «где последние будут образованы». На эти органы возлагалось проведение точного обследования на местах личного состава всех семейств призванных, а также постоянное наблюдение за изменением личного состава семей, пользующихся призрением. Уже на основании данных обследования уездный съезд или «соответствующее ему учреждение» должны были назначить и окончательно определить размер пособия каждой семье¹².

Тем не менее закон от 25 июня 1912 г. не был лишен некоторых недостатков. Уже на начальном этапе его введения обнаружилось, что земские учреждения оказались отстраненными от участия в деле помощи семьям призванных за счет казны, так как применение закона возлагалось на административные органы – уездные съезды, губернские собрания и волостные попечительства¹³. Поэтому

му 29 июня 1924 г. был принят Высочайший указ Правительствующему Сенату «О порядке введения в действие закона от 25 июня 1912 г. в части, касающейся призрения семейств нижних чинов, призванных на действительную военную службу», который устранял этот недостаток. С целью «привлечения земских и городских учреждений, а также и общественных деятелей. к благому делу обеспечения семейств запасных воинских чинов и ратников ополчения» Правительствующему Сенату предписывалось разработать положение о порядке введения в состав губернского присутствия членов губернской, земской и городской управы, а также образования особых уездных и городских попечительств¹⁴.

В годы Первой мировой войны государство израсходовало на предусмотренные законом от 25 июня 1912 г. пособия семьям призванных колоссальные денежные средства. В 1914 г. эти расходы составили 190 млн 600 тыс. руб., в 1915 г. – 623 млн 700 тыс. руб., в 1916 году – более 1 млрд руб. и в 1917 г. – около 3 млрд руб.¹⁵

Одним из самых тяжелых явлений военного времени стало беженство. Пожалуй, это была наиболее острая социальная проблема, с которой в годы Первой мировой войны столкнулась Российская империя. Общая численность вынужденных переселенцев за годы войны постоянно увеличивалась. Так, первый широкий подсчет беженцев в России показал на 20 декабря 1915 г. – при отсутствии сведений и неполных данных по некоторым местностям – 2,7 млн человек. Уточненная регистрация выявила 3 млн беженцев в начале 1916 г., в конце того же года – 3,6 млн человек, а летом 1917 г. – 3,8 млн человек¹⁶. При этом речь идет только об официально зарегистрированных «призреваемых» беженцах из «простонародья».

Исход населения из районов боевых действий поставил перед государством проблему оказания помощи вынужденным переселенцам. Первые шаги в этом направлении были предприняты еще в самом начале войны – 14 сентября 1914 г. было принято «Положение о Комитете Ее Императорского Высочества Великой Княжны Татьяны Николаевны для оказания временной помощи пострадавшим от военных бедствий»¹⁷. По сути, это был первый законодательный акт об организации бе-

¹¹ Закон о призрении нижних воинских чинов и их семейств // Известия Томского городского общественного управления. – 1914. – № 21-22. – С. 13.

¹² Там же. – С. 14-15.

¹³ См.: Баева Е. П., Иванова Н. М. Указ. соч. – С. 121.

¹⁴ См.: Авербах О. И. Указ. соч. – Т. . – С. 208-210.

¹⁵ См.: Горелов Ю. П. Сибиряки на защите Отечества в войнах начала XX века. – Кемерово, 2003. – С. 259.

¹⁶ См.: Курцев А. Н. Беженство // Россия и первая мировая война (материалы международного научного colloquium). – СПб., 1999. – С. 140.

¹⁷ См.: Авербах О. И. Указ. соч. – Т. . – С. 292-293.

женского дела в России. Впрочем, царская дочь Татьяна Николаевна являлась лишь почетной председателницей комитета, а всей его деятельностью руководил гофмейстер А. Б. Нейгардт¹⁸.

Учрежденный 14 сентября 1914 г. Комитет Великой Княжны Татьяны Николаевны, известный также как Татьянинский комитет, должен был оказывать временную помощь «лицам, впадшим в нужду вследствие военных бедствий, вызванных военными обстоятельствами, в пределах их постоянного места жительства либо временного пребывания». Помощь эта распространялась на лиц, которые «остались в месте своего жительства» или «были вынуждены покинуть его по требованию подлежащих военных властей или по другим, связанным с войной, причинам». Таким образом, с момента своего образования и до августа 1915 г. Татьянинский комитет являлся центральным органом по оказанию помощи беженцам. К предметам ведения комитета относились: оказание единовременной материальной помощи, содействие отправлению на родину или постоянное место жительства; «приискание» занятий для трудоспособных; содействие помещению в благотворительные учреждения нетрудоспособных; прием пожертвований и др. Комитету также предоставлялось право открывать свои местные отделения¹⁹.

Однако для решения проблемы беженства усилий Татьянинского комитета оказалось явно недостаточно. Кроме того, неспособность правительства самостоятельно решить эту проблему, а также недостатки в деятельности государственных благотворительных организаций вызвали критику со стороны общественности. Например, видный деятель Всероссийского союза городов С. В. Бахрушин указывал на то, что «Татьянинские комитеты, являясь и по составу и по характеру деятельности учреждениями бюрократическими, ставили себе цели узко-благотворительные, и тем самым не были приспособлены к борьбе с великим злом»²⁰. Отмечалось, в частности, то, что деятельность Комитета Великой Княжны Татьяны Николаевны «имеет характер благотворительности, случайна и неровна в различных местах. В одних губерниях она удовлетворительна, в других – ниже критики. В одном городе Татьянинский комитет помогает евре-

ям, в другом – принципиально отказывается от этого»²¹.

Летом 1915 г. Министерство внутренних дел, проанализировав ситуацию с беженцами, пришло к следующим выводам: «Первоначально, когда неприятель занимал сравнительно небольшое пространство и число беженцев было невелико, меры временной помощи последним. осуществлялись с полным успехом Комитетом Ее Императорского Высочества Великой Княжны Татьяны Николаевны и его местными отделениями. В настоящее же время, когда число беженцев достигает сотен тысяч, заботы об упорядочении движения массы беженцев, о снабжении их необходимым пропитанием и врачебной помощью в пути и об устройстве их в местах водворения, являясь вопросами государственной важности, составляют задачу правительственной власти»²².

Поэтому 30 августа 1915 г. был принят Закон «Об обеспечении нужд беженцев», который регулировал политику «государственного попечения» о вынужденных переселенцах²³. Закон определил статус беженцев, установив, что ими «признаются лица, оставившие местности, угрожаемые неприятелем или им уже занятые, либо выселенные распоряжением военных или гражданских властей из района военных действий, а также выходцы из враждебных России государств»²⁴.

Закон «Об обеспечении нужд беженцев» возлагал заботу об обеспечении материальных и духовных потребностей вынужденных переселенцев непосредственно на министра внутренних дел, главноуполномоченных по устройству беженцев, губернаторов и градоначальников. Кроме того, закон от 30 августа 1915 г. предусматривал создание при Министерстве внутренних дел Особого совещания по устройству беженцев, которое учреждалось «для обсуждения и определения всех мер по обеспечению нужд беженцев, а также «для общего наблюдения за целесообразным применением означенных мер». В состав этого Особого совещания должны были войти члены Государственного совета и Государственной думы, представители ряда министерств и ведомств, главноуполномоченные по устройству беженцев, представители Российского общества Красного Креста, Татьянинского комитета, Земского и Городского союзов, цент-

¹⁸ См.: Курцев А. Н. Указ. соч. – С. 130.

¹⁹ См.: Авербах О. И. Указ. соч. – Т. . – С. 293.

²⁰ Известия Всероссийского союза городов. – 1915. – № 17. – С. 2.

²¹ Там же. – С. 25.

²² Цит. по: Курцев А. Н. Беженцы первой мировой войны в России (1914-1917) // Вопросы истории. – 1999. – № 8. – С. 105-106.

²³ См.: Курцев А. Н. Беженство // Россия и первая мировая война (материалы международного научного colloquium). – СПб., 1999. – С. 137.

²⁴ Авербах О. И. Указ. соч. – Т. . – С. 2.

ральных обывательских комитетов помощи беженцам - польского, армянского, еврейского и др.²⁵

Особое совещание по устройству беженцев было образовано 10 сентября 1915 г. Вплоть до конца 1917 г. оно выполняло функции высшего совещательного органа по обеспечению нужд вынужденных переселенцев. Так, одним из первых его решений было введение ежемесячной выдачи беженцам продовольственного «пайка» из государственных средств из расчета в 20 коп. в день на человека, исходя из опыта призрения солдатских семей и практики оказания помощи вынужденным переселенцам комитетом Татьяны Николаевны²⁶.

Местное попечение о вынужденных переселенцах согласно закону от 30 августа 1915 г. возлагалось на земские учреждения и городские общественные управления, которым предоставлялось право образовывать особые комитеты помощи беженцам там, где органы местного самоуправления признают это необходимым. В местностях и городах, где земские учреждения и общественные управления не были введены, заботу о беженцах должны были осуществлять местные комитеты помощи пострадавшим от войны - губернские,

уездные, городские и участковые. По закону от 30 августа 1915 г. право организации попечения о беженцах предоставлялось также всем православным приходам и другим церковным общинам «без различия веры и национальности»²⁷. Таким образом, государство в законодательном порядке привлекло общественные организации к решению проблемы беженства и возложило на них практическую деятельность по оказанию помощи вынужденным переселенцам.

Итак, в годы Первой мировой войны в России появились законодательные акты, «вызванные обстоятельствами военного времени», регулировавшие деятельность различных организаций по оказанию помощи пострадавшим от военных действий. Важнейшими из них были законы от 25 июня 1912 г. и 30 августа 1915 г., которые на протяжении всей войны определяли и регулировали политику государства в отношении наиболее многочисленных категорий пострадавшего населения - семей призванных и беженцев. Таким образом, именно эти правовые акты составили основу законодательной базы дела помощи пострадавшим от военных действий в России в годы Первой мировой войны.

²⁵ См.: Вестник Омского городского общественного управления. - 1915. - № 19. - С. 5.

²⁶ См.: Курцев А. Н. Беженцы первой мировой войны в России (1914-1917) // Вопросы истории. - 1999. - № 8. - С. 106.

²⁷ Вестник Омского городского общественного управления. - 1915. - № 19. - С. 6-7.