

УДК 364 (47) «1914/18»

СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ НАСЕЛЕНИЮ ЕВРОПЕЙСКОЙ РОССИИ В НАЧАЛЕ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

ЧВИКАЛОВ Алексей Иосифович,
кандидат исторических наук, доцент,
Институт социального образования (г. Воронеж)

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена процессу осуществления земскими органами мер социальной защиты населения, в особенности военнослужащих и членов их семей, расширенному применению положений Закона 25 июня 1912 г. в условиях войны.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: земство, социальное обеспечение воинских чинов и членов их семей, помощь населению, начало Первой мировой войны.

CHVIKALOV A.I.,
Cand. Hist. Sci., Docent,
Social Education Institute (Voronezh)

SOCIAL ASSISTANCE TO THE POPULATION OF EUROPEAN RUSSIA AT THE BEGINNING OF THE FIRST WORLD WAR

ABSTRACT. The article is devoted to the process of implementation by zemsky bodies the social protection measures for the population, in particular servicemen and members of their families, to the expanded application of the provisions of the Law on June 25, 1912 in the conditions of war.

KEY WORDS: zemstvo, welfare of military ranks and their families, assistance to the population, the beginning of the First World War.

В период начала Первой мировой войны и военные годы наиболее ярко проявились все положительные стороны и недостатки существовавшей в России системы местного, в том числе земского и городского, самоуправления. Уже в ходе Русско-японской войны появились благотворительные комитеты призрения военнослужащих и их семей. Созданный в ноябре 1904 г. Скобелевский комитет, а в июне 1905 г. Алексеевский комитет по призрению детей лиц, погибших в войне с Японией, наряду с земскими и общественными благотворительными комитетами, ограниченными в сфере социальной помощи, являлись показателем разнонаправленных, хотя и не взаимоисключающих сил – правительственных кругов и императорского двора, с одной стороны, земств, городов, представлявших общественное мнение – с другой. Таким образом, определялась общественная роль созданного 30 июля 1914 г. Всероссийского земского союза помощи больным и раненым воинам. Вся система призрения, социального обеспечения нижних воинских чинов, построенная на защите лиц, пострадавших на войне, лишь в начальный, кратчайший период могла создаваться без прямого, непосредственного участия органов местного самоуправления.

В процессе объединения усилий в годы войны земствами была завершена большая социальная и административная работа по координации социальных мероприятий местных общественных и административных органов. Подытоживая этот труд, в очерках 50-летия земств говорилось о том, что уже к началу XX в. «земская работа наложила свою нестираемую печать на русскую провинцию» [1, с. 4.]. В течение войны в стране были консолидированы и усовершенствованы законодательные акты,

направленные на оказание помощи лицам, оставшимся в результате военных действий без попечения и средств к существованию.

Закон 25 июня 1912 г. должен был упорядочить прежнюю систему призрения семей запасных чинов и ополченцев, призванных на военную службу. В законе расходы земства на этот предмет были признаны для земской кассы обременительными и падающими на разные местности неравномерно; самые же учреждения, ведающие призрением, земские управы – непригодными для сложной работы по ведению дела призрения. Возлагая главные задачи по призрению семей нижних чинов, мобилизованных в начале войны, на избираемые волостным сходом волостные попечительства, МВД ожидало успешных результатов от деятельности новых органов, «благодаря введению в их состав всех наличных местных сил ... в связи с намечавшимся образованием волостных земских учреждений» [2, л. 315–316].

Земская общественность считала, что возложить всю работу по призрению семей нижних чинов на одни волостные попечительства было очевидно невозможно, и желательно было бы поставить их под надзор особых учреждений, которые бы следили за ними, направляли их работу, контролировали их. Однако вместо того, чтобы и на втором уровне (в уезде) образовать специфические органы, координирующие работу волостных попечительств, МВД решило все функции надзора за ними возложить на уже существующие органы управления, обремененные своими специальными обязанностями – земского начальника, уездный съезд, губернские присутствия.

В состоявшихся прениях в Государственной Думе по законопроекту о призрении семей нижних чинов наибольшее внимание привлек вопрос организации условий деятельности попечительств. Гласный А.И. Шингарёв полагал, что «такая волостная организация может действовать, если бы она опиралась на тот проект волостного устройства – мелкой единицы, – который уже принят Государственной Думой» [2, л. 316 об.]. Прекрасно знакомый с состоянием социальной благотворительной земской деятельности, сторонник развития системы волостного земства А.И. Шингарёв говорил о несоответствии между работой волостных попечительств, органом бессловесным, включавшем в свой состав и землевладельца, и священника, являвшихся обычно земскими деятелями, и теми, чисто крестьянскими, учреждениями, которые призваны со своей стороны наблюдать за деятельностью попечительств. При окончательной редакции законопроекта замечания депутата А.И. Шингарёва учтены не были, и Положение о призрении семей нижних чинов было включено в Закон 25 июня 1912 г. (ст. 60–82) в том виде, как оно обсуждалось в комиссии Государственной Думы. Затем в развитие указанного закона, применительно к его статьям, в частности статьям 70 и 75, были изданы инструкции: 1) о порядке образования и действий волостных попечительств; 2) о порядке отпуска средств на пособие семьям нижних чинов [2, л. 316–316 об.].

Правом на получение пособия из средств казны по закону 25 июня 1912 г. пользовались семьи: 1) призванных на действительную службу при мобилизации; 2) задержанных по причине мобилизации на действительной военной службе более срока, определенного для службы мирного времени; 3) поступивших на службу добровольцами; 4) поступивших на службу в государственное ополчение; 5) поступивших на службу в военные дружины, образованные по распоряжению военных властей [3, л. 237].

Помимо пособий, законом от 25 июня 1912 г. был предусмотрен достаточно обширный перечень льгот для семей нижних чинов, призванных на войну. К ним относились налоговые, имущественные, социальные, в том числе относящиеся к образованию, снабжению членов семей призванных и добровольцев. К числу налоговых льгот были отнесены возможности ходатайств о снятии недоимок по залогоу земель в Крестьянском Поземельном банке (с декабря 1914 г.), освобождение наследственных имуществ родственников погибших на фронте (по 1 руб. 50 коп. с каждых 100 руб.), освобождение от платы детей, призванных при оплате обучения в высших начальных училищах, гимназиях и прогимназиях, реальных и технических училищах, ремесленных и сельскохозяйственных учебных заведений. К общесоциальным льготам могли быть отнесены: помощь семьям в переселенческих районах, льготный проезд, бесплатная пересылка почты, бесплатные рассылки запросов касательно местонахождения родственников, оказавшихся в плену на занятой неприятелем территории через «Справочное бюро о военнопленных». Правом на льготный проезд (с 9 октября 1914 г. и до окончания военных действий) обладали «бедствующие семьи» призванных по удостоверениям, полученным в попечительстве при уездных земских управах, а также всех гражданских и военных властей по необходимости. Помощь семьям находящимся в запасе военнослужащих, проживающих в переселенче-

ских районах, оказывалась переселенческим управлением на землях Азиатской части России в форме материальной поддержки, отсрочки долгов по инвентарю со складов переселенческих управлений [3, л. 237].

Материальная помощь носила комплексный характер, хотя следует отметить, что ее масштабы оставались крайне ограниченными. Святейший Синод предлагал устраивать в приходах попечительские советы для помощи семьям запасных (с займом из церковных средств). Училищный совет Синода поручил епархиальным училищным советам, уездным отделениям и заведующим церковными школами выдавать детям запасных одежду, обувь, учебные принадлежности и устраивать для них бесплатные завтраки и ночлежные приюты. Попечительским советам, священникам Синод предложил заботиться о том, чтобы все семьи призванных знали о правах на казенные пособия, помогать семьям запасных в обработке и обсеменении полей, устройстве в селах и деревнях яслей для детей запасных на время полевых работ.

В казенных учреждениях семьям мобилизованных вольнонаемных служащих вместо казенного пайка выдавалось пособие в размере от половины до полного оклада жалованья мобилизованного работника, в зависимости от состава его семьи. Семьи мобилизованных мастеровых и рабочих казенных заводов и железных дорог получали, в зависимости от состава семьи, кроме казенного пайка, особые пособия, от половины до четверти заработка мобилизованного. При этом за семей сохранялось право на бесплатное лечение [3, л. 327].

Таким образом, уже в период начала Первой мировой войны при совершенствовании административно-правовой базы, в развитии положений закона 25 июня 1912 г., в комплексе мер реализации пособий и льгот семьям запасных и призванных нижних военных чинов присутствовали практически все необходимые компоненты для сохранения, путем системы мер помощи налогового, материального, общесоциального характера, их минимально необходимого благосостояния. Представители интеллигенции прямо указывали, что «при издании закона никто не думал, что так скоро придется применять самый закон в столь исключительно большом масштабе» [2, л. 320 об.]. Согласно указу о частичной мобилизации 16 июля 1914 г. и последующим законам, были призваны в совокупности миллионы запасных и ратников ополчения, а их семьи поступили на довольствие казенным пайком. «Трудно даже себе представить, – писали сотрудники Московского общества сельского хозяйства, – как могли бы земские учреждения на первых порах, до получения ими правительственных ссуд, справиться с пособиями семьям призванных, если бы оставался старый порядок их призрения» [2, л. 320 об.].

Пособие продолжали получать члены семей военнослужащих, вернувшихся со службы по болезни, уволенных из госпиталей в отпуск на срок от 6 месяцев до 1 года. В составе семей жены и дети нижних чинов получали пособие независимо от имеющихся средств к существованию, а отец, мать, дед, бабка, братья, сестры – лишь при неимении средств к проживанию, невозможности к самостоятельному содержанию. Дети призванных получали пособие в половинном размере пайка – до 5 лет, в полном размере – от 5 до 17 лет. В вопросе призрения детей преимуществом пользовалась категория

детей вдовцов и призванных, чьи жены не могли заботиться о своих детях. Таких детей, так же как малолетних и несовершеннолетних братьев и сестер призванных, закон требовал передавать под опеку преимущественно родственников или «посторонних надежных лиц», либо в приюты. На составление списков семей призванных, определение количества получаемых пособий имели право волостные попечительства из числа лиц, постоянно проживающих в пределах волости, пользующихся доверием населения, без различия звания, не опорооченных и не состоявших под судом граждан обоюбого пола [2, л. 320 об.].

Таким же образом в попечительства рекомендовалось избирать, согласно замечанию Тверского губернского земства, и лиц, не принадлежащих к жителям волости, землевладельцев, священников, учителей и учительниц, врачей, агрономов, страховых агентов, сотрудников кооперации, жен указанных лиц и иных лиц, пожелавших бесплатно работать в волостном попечительстве. При избрании трех или более членов вместо попечительства выдачей пособий заведовали волостные старшины. При составлении списков попечительства волостные старшины проверяли указанные данные и передавали списки земскому начальнику, который в свою очередь передавал их в уездное попечительство, определявшее окончательный размер пайка (пособия) на каждую семью. Уездные попечительства работали при уездных земских управах. В городах, как отмечалось в земских справочных изданиях, выдачей казенного пайка распоряжались городские попечительства при городских управах. Выдача пособий в волостных правлениях происходила 4 раза в год за три месяца вперед, в марте, июне, сентябре и декабре месяце. В городских управах пособия выдавались ежемесячно. Возврат пайков был предусмотрен лишь в случае открытия какого-либо обмана со стороны семей призванных [3, л. 237].

Размер пособия в деньгах был эквивалентен выдаче 1 пуда 28 фунтов муки, 10 фунтов крупы, 4 фунтов сала и 1 фунта постного масла. Размер пайка определяли губернские или областные присутствия для каждой местности, обычно по уездам, отдельно, при значительном повышении либо понижении цен он мог быть изменен до 1 сентября [2, л. 131 об.].

Выдача пособия прекращалась со дня демобилизации призванного, но в случае болезни или неспособности к труду продолжалась до момента назначения пенсии. В случае гибели или пропажи без вести пособие выплачивалось до момента назначения соответствующей пенсии семье убитого (пропавшего без вести). Жалобы на отказ в назначении пособия подавались через земского начальника в уездное или губернское попечительство. Из казенного пайка были запрещены вычеты на покрытие государственных, земских, волостных или мирских сборов и недоимок либо частных долгов [3, л. 327].

Однако если законом 25 июня 1912 г. финансовая сторона организации призрения была, по мнению общественных кругов, поставлена на вполне правильных началах, этого нельзя было сказать о порядке такой деятельности. Главные начала и успех деятельности волостных попечительств ставились в тесную зависимость от преобразования сельского волостного самоуправления как всесословного, однако система волостного самоуправления таким образом не была изменена. В силу этого «меж-

ду началами, положенными в основу организации попечительств, с одной стороны, и с другой стороны, формами их, возможностями и бытовыми условиями их деятельности получилось глубокое противоречие» [3, л. 327].

Действие установленных законом от 25 июня 1912 г. правил призрения семей лиц, призванных на военную службу, было относительно недолгим. Начало военных действий ускорило их изменение, поскольку «по мере того как шла работа по подсчету пайков в съездах (уездных съездах – А.Ч.), с полной наглядностью начали выясняться недостатки нового порядка призрения семей запасных» [3, л. 322]. Согласно Высочайшему указу от 29 августа 1914 г., вся работа по составлению списков указанных категорий получателей помощи и определению размера их пособий была возложена не на уездные съезды, а на уездные земские управы. С этого времени земские управы получают широкие административные полномочия: «Отныне все делопроизводство попечительств возлагается на подлежащую управу, земскую или городскую» [3, л. 322 об.]. Для ознакомления с работой волостных попечительств на местах земские собрания получают право избирать особых уполномоченных из числа участников избирательных собраний и съездов (т.е. лиц, владеющих одной десятой частью ценза). В практической работе «указ 29 августа существенно улучшил порядок призрения семей запасных, но тем не менее многие недостатки ... продолжают оставаться. В частности, по отношению к волостным попечительствам все осталось по-прежнему. В порядке выдачи пособий также улучшений не сделано». В частности, в губернское присутствие при рассмотрении дел по пособиям были введены составы губернских земских управ и гласных городской думы. В процедуре их решения, таким образом, «общественный элемент вошел во все учреждения» [3, л. 322 об.].

Либеральная общественность указывала, что «перед земскими и городскими учреждениями возникает теперь ряд практических задач по призрению семей нижних чинов», причем в огромном объеме [3, л. 323]. Земские собрания и городские думы должны были избрать членов попечительств из состава гласных, кроме того, земские собрания могли избрать еще и особых уполномоченных для наблюдения за всем делом призрения на местах. Упрекам необходимо было организовать по делу призрения в уездах особое делопроизводство. По аналогии с указаниями закона о городских участковых попечительствах о бедных (статья 67) земства могли привлечь и в сельской местности к делу призрения аналогичные организации (попечительства о бедных, санитарные попечительства).

Специалисты указывали, что «на обязанности земских управ ложится, таким образом, в значительной своей части дело призрения семей запасных. Нужно приложить немало усилий, чтобы с этим делом успешно справиться». Касаясь организации и мер попечительств о бедных и санитарных попечительств на примере Московского земства, отмечались их различия. Попечительства о бедных вынуждены были сосредотачиваться исключительно на делах «индивидуального благотворения, мало уделяли внимания более широкому организационным вопросам и столь же мало осуществляли те или иные организованные общественные начинания» [3, л. 323–324]. С началом войны их деятельность «сразу заметно расширилась ... не только уве-

личилось число членов, но произошла перемена и в составе их, так как лица, состоящие на службе у земств, и отчасти крестьяне, стали охотнее вступать в попечительства, значительно увеличился приток средств как из земства, так и от частных местных жертвователей, ... стали осуществляться различные благотворительно-общественные начинания (столовые, трудовая помощь, ясли и т.п.)» [3, л. 324]. При посредничестве этих попечительств оказывалась помощь семьям запасных «в то время, когда для выдачи казенного пайка правительственными органами и волостными попечительствами лишь только велась подготовительная работа» [3, л. 324].

В деятельности санитарных попечительств земствам было предоставлено право самим избирать санитарных попечителей. Однако «земская практика, обнаружив полную несостоятельность института отдельных санитарных попечителей», в целях оздоровления населения поставила задачу организации «участковых санитарных попечительств», где координировалась работа попечителей на местах, а также вся местная работа земств и общества в здравоохранении, прежде всего сельских и малообеспеченных городских слоев населения.

Министр внутренних дел указывал в циркуляре от 6 апреля 1911 г. на желательность организации попечительств уже как постоянной меры, прилагая проект положений об организации и порядке деятельности попечительств, с признанием изменений, внесенных в практику их работы со стороны земских, городских и губернских властей (губернатора), соответствующих местным условиям. В проекте отмечены были задачи и круг прав и обязанностей, в рамках которых санитарные попечительства значительно превосходили участковые попечительства о бедных. Наряду с благотворительными функциями в сферу их деятельности входили почти все виды общественной помощи в борьбе с материальной нуждой населения и ее последствиями, а также последствиями войны – удорожанием продуктов питания и ухудшением их качества, санитарными проблемами. Кроме того, попечительствам предлагалось изучить количественный и качественный характер нужд людей в пределах компетенции этих органов. Также в число их задач входили: просветительская деятельность, подготовка ходатайств перед земскими собраниями с указанием того, на какие цели необходимо выделить деньги, сбор средств на попечительские нужды [3, л. 325–325 об.].

В губерниях центра России, в частности в Калужской, Костромской, деятельность санитарных попечительств заключалась в обеспечении нужд инвалидов, тяжелобольных, бездомных, улучшении водоснабжения, преимущественно в сельской местности, организации дополнительного питания и снабжения одеждой и обувью школьников из малоимущих семей, устройстве яслей, организации благотворительных столовых в волостях после голода 1907 г., создании ночлежных приютов, бань, организации отделов медицины и гигиены при народных библиотеках, лекций, просветительских мероприятий и ряда более мелких начинаний [3, л. 325 об.].

По мнению Московского общества сельского хозяйства, земские и городские попечительства, в особенности санитарные, не только имели возможность помочь жертвам начавшейся войны в части выдачи казенных и общественных собранных средств, но и могли быть «общественными ячейка-

ми, весьма ценными для широкой организации общественной помощи и взаимопомощи» [3, л. 326 об.].

Воронежское земство отмечало: «России суждено пережить исторический момент исключительной важности. В это тяжелое время требуется громадное напряжение всех духовных и экономических сил страны. На оставшихся на местах ... лежит другой долг – напрячь все свои силы и оказать своевременную и необходимую помощь. Такой долг лежит прежде всего на общественных учреждениях, призванных обслуживать нужды населения, и в частности земских учреждений». Земство, как отмечалось в докладе Воронежской губернской земской управы 3 августа 1914 г., всегда чутко относилось к местным, равно и общегосударственным нуждам, и всегда вносил в их решение посильную пользу [4, л. 177 об.].

Не имея возможности оказать прямую помощь призванным и добровольцам, земство по практически единодушному решению губернских и уездных собраний взяло на себя поддержку их семей. На земство легла «обязанность обеспечить материальное положение путем выдачи беднейшим из них дополнительных пособий к тем, которые будут получать от казны, по закону 25 июня 1912 г.» [5, л. 7 об.]. При этом земства приходят на помощь правительству в решении нескольких важных задач, связанных с войной, лечением раненых и больных воинов, оказанием помощи им и их родным, организацией на территории губернии новых госпиталей, лазаретов и иных лечебных учреждений. Кроме забот по облегчению положения семейств запасных ратников, земства возложили на себя и обеспечение семейств своих служащих, призванных в армию, так как эти семейства без помощи со стороны земств оказались бы в безвыходном положении [5, л. 7 об.]. Общеземская организация по оказанию помощи раненым своей полезной деятельностью в годы Русско-японской войны вполне оправдала, по мнению губернских и уездных земств, возлагавшиеся на нее надежды; проявила себя плодотворной работой и во время голода 1906–1907 гг. В самом начале Первой мировой войны эта организация, переименованная во Всероссийский земский союз для помощи раненым, вновь объединяла и координировала усилия земств в помощи государству. Регулярными становятся сообщения о крупных денежных поступлениях в эту организацию общеземского масштаба практически от всех земств, в особенности значительная помощь поступала от земств губернских [5, л. 11]. Со стороны Воронежского земства Союз получил пожертвование в сумме 150 тыс. руб.

В обращении Воронежского губернатора Г.Б. Петкевича к губернскому и уездным земствам говорилось: «Переживаемые населением события военного времени побудили земские учреждения пойти широко навстречу удовлетворению целого ряда нужд населения, вызванных чрезвычайными обстоятельствами» [2, л. 176].

Губернское по земским и городским делам присутствие, учитывая постановления чрезвычайных земских собраний Воронежской губернии на период до 5 сентября 1914 г., разделило их на отдельные вопросы. К вопросам, отраженным в решении земских собраний Воронежской губернии, относились постановления: 1) об организации помощи больным и раненым воинам; 2) об участии во Всероссийском земском союзе помощи больным и раненым воинам;

3) об оказании в той или иной форме помощи семьям запасных, призванных в армию, в частности в деле уборки урожая и обсеменении полей; 4) о сохранении денежного содержания за земскими служащими, призванными на военную службу по мобилизации, и обеспечении их семейств; 5) о принятии мер против чрезмерного повышения цен на продукты первой необходимости и о борьбе со скупщиками скота и продуктов; 6) о сокращении текущих земских расходов [2, л. 176].

В условиях войны другой главной задачей земства стала непосредственная помощь населению и армии, то есть пострадавшим в военных действиях, больным и раненым, а также семьям призванных. На первом этапе ключевым моментом организации данной помощи населению стало участие в созданном 30 июля 1914 г. Всероссийском земском союзе. Местными органами Союза были губернские и уездные подразделения. Губернский комитет состоял из избранных губернским земским собранием гласных, в частности для Воронежского земства – 6 человек из состава губернской управы, а также из представителей уездных комитетов Союза, по одному от каждого уезда, одного члена Санитарного бюро губернского земства и представителя губернского санитарного совета [5, л. 16].

В задачи Губернского земского комитета входило своевременное и планомерное распределение партий раненых и больных военнослужащих по уездам и отдельным пунктам, работа по использованию для помощи раненым помещений в лечебных учреждениях губернского земства, а также устройству специальных госпитальных учреждений для лечения раненых. Кроме того, обязанностью Губернского комитета было субсидирование всех указанных мероприятий отдельных уездов [5, л. 16].

Уездные комитеты Всероссийского земского союза состояли из гласных, избранных уездными земскими собраниями, в числе 3–5 человек, управ в полном составе, представителя городской управы, санитарного врача, представителя уездного санитарного совета или земского врача [5, л. 16]. При этом регулярные совещания всех упомянутых лиц представлялись затруднительными. Новохоперская уездная земская управа отмечала, что «такой комитет будет собою представлять довольно громоздкое учреждение и во всяком случае будет стеснять свободу действий управы», так как приглашения членов комитета, в частности на экспертные заседания, будет отнимать много времени и замедлять решение сложных вопросов [5, л. 15 об.]. Земства как губернские, так и уездные незамедлительно брали на себя все полномочия, связанные с социальной помощью населению.

Политика земств в условиях военного времени отличалась оперативностью и определенной стратегией. Губернские и уездные земства смогли в самый кратчайший срок, согласно решениям собраний, произвести оптимизацию кадровой структуры в условиях массового призыва, сокращение финансовых программ в расходной и доходной части бюджета. Основную, во всяком случае наиболее значительную, часть работы должны были проделать уездные земства, причем ее объем зависел от активной позиции губернских земств. Земства кардинально изменили социальные программы, опираясь на закон 25 июня 1912 г., обеспечив нужды семей служащих, ряд санитарно-медицинских мероприятий, мер по защите населения в период войны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Шаховской, Д.И. Очерки экономической деятельности земства: (к пятидесятилетию земства, 1864–1914 гг.): сб. ст. [Текст] / Д.И. Шаховской [др.]. – М.: Вестник сельского хозяйства, 1914. – 121 с.
2. Государственный архив Воронежской области (далее – ГАВО). – Ф. И-20. – Оп. 1. – Д. 9568.
3. ГАВО. – Ф. И-20. – Оп. 1. – Д. 9846.
4. ГАВО. – Ф. И-20. – Оп. 1. – Д. 9556.
5. ГАВО. – Ф. И-21. – Оп. 1. – Д. 2156.