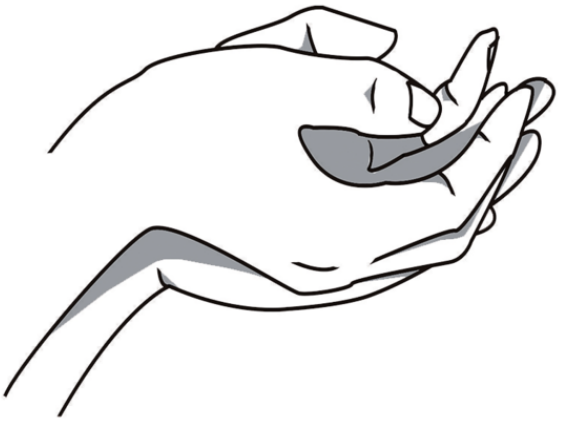
Социальная помощь населению Сибири в годы мировых войн XX века



Людмила Мезит

Социальная помощь населению Сибири в годы мировых войн XX века

«Сибирский федеральный университет»

2016

УДК 94:364(571.1/.5)|364|"19"
ББК 63.3(253)-2

Мезит Л. Э.

Социальная помощь населению Сибири в годы мировых войн XX века / Л. Э. Мезит — «Сибирский федеральный университет», 2016

ISBN 978-5-7638-3552-6

Посвящена важной и малоисследованной проблеме – истории социальной помощи в контексте войн XX в. На документальных и публицистических материалах о Сибири авторы раскрывают противоречивые процессы формирования и реализации мер социальной поддержки пострадавшим от военных действий в годы Русско-японской (1904–1905), Первой мировой (1914–1918) и Великой Отечественной (1941–1945) войн. Содержит обобщенный материал о роли учреждений, «управляемых на особых основаниях», специфике их деятельности в условиях войн начала XX в. Основное внимание уделено региональным и локальным институтам социальной помощи и практикам военного времени; рассмотрен вопрос публично-правового регулирования социальной поддержки пострадавшим от военных действий, модификации концептуальных основ социальной помощи, изменения ее акторов. Предназначена для научных работников и студентов вузов социально-гуманитарного профиля, представителей органов власти, широкой читательской аудитории. Может быть полезна при разработке современных стратегий социальной помощи, прогнозировании ее последствий. В публикации использованы результаты исследований, полученные при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 13-11-24002.

УДК 94:364(571.1/.5)|364|"19"
ББК 63.3(253)-2

ISBN 978-5-7638-3552-6

© Мезит Л. Э., 2016
© Сибирский федеральный университет, 2016

Содержание

Предисловие 6
Глава 1 9
1.1. Правовое обеспечение социальной поддержки на рубеже XIX–XX вв 9
1.2. Законодательное регулирование социальной поддержки рядовых солдат и их семей в Русско-японскую войну 14
1.3. Закон о призрении нижних воинских чинов и их семейств от 25 июня 1912 г 18
1.4. Правовые основы деятельности благотворительных организаций и обществ 21
1.5. Расширение законодательных мер в годы Первой мировой войны 24
Конец ознакомительного фрагмента. 31

И. П. Павлова, Т. А. Катцина, Л. Э. Мезит, О. М. Долидович Социальная помощь населению Сибири в годы мировых войн XX века

Предисловие

Предлагаемая читателю монография посвящена важной и малоисследованной проблеме – истории социальной помощи в контексте мировых войн XX в. Российское государство, вступив в январе 1904 г., в августе 1914 г. и в июне 1941 г. в масштабные вооруженные конфликты, столкнулось с необходимостью не только мобилизовать экономику и население на противостояние военным противникам, но и выработать систему мер, призванных смягчить последствия резко усилившейся социальной мобильности. В этот небольшой по протяженности период времени происходила модификация концептуальных основ социальной политики и практики, менялись идеология и базовые ценности, акторы (действующие субъекты) и институты социальной защиты населения. Поскольку в работе не планировалось каждый из этих аспектов рассмотреть всесторонне, был избран очерковый характер изложения с целью достижения целостного восприятия практик социальной помощи в условиях войн, а также создания основы для дальнейшего углубленного изучения в этой области.

Воздействие военного фактора на региональные и локальные институты социальной помощи и практики рассматривается авторами монографии на материалах таких крупных региональных единиц, как Восточная и Западная Сибирь. В ряде случаев анализ ограничивается меньшей территорией – Енисейской губернией (Красноярским краем). На его примере вполне можно составить представление о том, что происходило не только в жизни региона, но и всей страны в целом. Особенно отрицательно отразились на жизненном уровне сибиряков события Русско-японской войны, так как этот регион находился в непосредственной близости к театру военных действий, а значит, процессы, запущенные войной, протекали здесь отчетливее и острее. Напротив, в годы Первой мировой и Великой Отечественной войн регион представлял собой глубокую тыловую зону, куда направлялись эвакуационные потоки. Например, общее количество водворенных в Сибирь беженцев, зарегистрированных организациями, оказывающими им помощь, к 1 февраля 1917 г. достигло 86 664[1]. За этими цифрами осталась масса интернированных при объявлении войны подданных воюющих с Россией государств и отдельные «неблагонадежные» лица из жителей прифронтовых районов, преимущественно «инородцы» (поляки, евреи, латыши, украинцы), для которых проблема социальной адаптации в отдаленных районах (местах высылки) осложнялась культурными, языковыми, этническими барьерами.

Объект социального попечения в годы войн начала XX в. определен нами через понятия «нуждающиеся» и «жертвы войны». Нуждающиеся – это условная общественная группа, в которую входили различные категории населения, не способные самостоятельно решать проблемы своего жизнеобеспечения вследствие нарушений трудового уклада жизни и деформации быта, распада семейных связей, вызванных войной. Понятие «жертвы войны» (или пострадавшие от военных действий) мы применяем к тем, кто не принимал непосредственного участия в вооруженном конфликте (мирное население) или прекратил такое участие в определенный

[1] Киржниц А. Д. Беженцы и выселенцы // Сибирская советская энциклопедия: в 4 т. – Т. 1. А–Ж. – М., 1929. – Стб. 263.

момент (раненые и больные воины, военнопленные). Беженцы и выселенцы рассматриваются как одна из категорий жертв войны и специфической политики царских военных властей по отношению к гражданскому населению прифронтовых районов.

Совокупность общественных отношений, возникающих в связи с защитой (компенсирование, блокирование, реабилитация) от воздействия социальных рисков различного происхождения, объективно нарушающих жизнедеятельность человека, можно определить как общественно организованное попечение. С этим понятием ближе всего соотносится «социальное попечение» – помощь нуждающимся слоям населения, опосредованная действующими субъектами помощи (индивидуальными или коллективными). В этом случае понятие «социальное попечение» совпадает с термином «призрение» («общественное призрение»), применявшимся в досоветское время ко всей сфере, связанной с социальной реабилитацией основных категорий населения, нуждающихся в помощи.

Под социальной помощью (поддержкой) будем понимать временные меры, направленные на содействие нуждающимся гражданам в преодолении жизненных трудностей, вызванных войной. Помощь эта могла быть материальной, физической, социально-бытовой, трудовой, правовой и др.; по форме осуществления – денежной или натуральной.

Под социальной защитой понимаем систему мероприятий, осуществляемых государственными, общественными организациями по обеспечению гарантируемых минимально достаточных условий жизни для поддержания существования человека.

Хронологические рамки работы обусловлены самой темой исследования – началом Русско-японской (1904 г.) и окончанием Великой Отечественной (1945 г.) войн, однако в отдельных случаях привлекались данные и более раннего времени.

Книга состоит из предисловия, четырех глав, заключения, списка сокращений слов и наименований, указателя имен, указателя общественных организаций, совещаний и съездов, «документов эпохи» (приложений).

Первая глава – *«Развитие военно-социального законодательства в России в начале XX в.»* (автор *И. П. Павлова*) – обобщает материал, сознательно ограниченный сферой социальной помощи неимущим лицам, пострадавшим в условиях военного времени или подлежащим угрозе резкого ухудшения уровня жизни в связи с войной. Здесь прослежены три линии развития в правовом обеспечении социальной поддержки: 1) растущая государственно организованная (структурированная) поддержка; 2) традиционная частная и организованная благотворительная помощь; 3) новое направление (принцип организации помощи) – страхование на случай военной ситуации.

Во второй главе – *«Частно-государственная социальная помощь военнослужащим и другим лицам, пострадавшим от военных действий»* (автор *И. П. Павлова*) – рассматривается система учреждений, «управляемых на особых основаниях». Это особые благотворительные ведомства с полуобщественной и полуадминистративной организацией, не подчиненные никакому министерству. Представлен вклад Ведомства учреждений императрицы Марии, Алексеевского главного комитета, Романовского комитета, Российского общества Красного Креста и др. в дело организации социального попечения жертвам войн начала XX в. Особое внимание уделено специфике их деятельности в Сибири.

В третьей главе – *«Мобилизация сибирской общественности на нужды жертв Русско-японской и Первой мировой войн»* (автор *Т. А. Катцина*) – представлена характеристика жизненного уровня, организация и меры социальной поддержки солдатских семей в годы Русско-японской войны. Отдельное внимание уделено вопросу гражданской активности женщин в военные годы (материал подготовлен *О. М. Долидович*). Через деятельность дамских комитетов и иных благотворительных женских объединений Енисейской губернии раскрывается поддержка больных и раненых воинов, семей мобилизованных нижних чинов, беженцев, русских военнопленных; рассмотрена работа дамских ассоциаций по изготовлению белья и подар-

ков для солдат действующей армии. Здесь же нашел отражение вопрос потенциала (материального, человеческого) общественных организаций, сформированных общенациональными интересами военного времени (автор *Т. А. Катцина*). Деятельность субъектов помощи (добровольных ассоциаций, благотворительных комитетов и попечительств при органах местного самоуправления, церковных приходах) оценивается по критериям защиты социальных рисков и социальных затрат, широте мер социальной поддержки и обеспечения их доступности для населения.

Заключительная глава «*Решение социальных проблем в годы Великой Отечественной войны*» (автор *Л. Э. Мезит*) содержит характеристику социального законодательства в военные (1941–1945) годы. Государство регулировало вопросы здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, предоставление льгот и социальных услуг, а также меры социальной поддержки граждан. В главе анализируется изменение структуры государственного управления социальными учреждениями и формы привлечения массовых общественных организаций (комсомола, профсоюзов), специально созданных общественных комиссий к организации социальной помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. На материалах Красноярского края в главе раскрывается адресная государственная и общественная поддержка детям, семьям военнослужащих, инвалидам, раненым.

Приложения составлены из материалов библиотечных и архивных хранилищ. Документы № 1–17 выявлены и обработаны Т. А. Катциной, № 18–37 – Л. Э. Мезит.

При подготовке документов за основу взяты «Правила издания исторических документов в СССР» (2-е изд.; М., 1990). Каждый документ имеет собственный порядковый номер (нумерация документов сквозная), заголовок (иногда редакционный), сведения о месте, времени его написания, легенду. Публикация документов в извлечении оговорена в заголовке предлогом «*из*». Если в документе отсутствуют сведения о времени его написания, они устанавливались по сопроводительным материалам, по содержанию текста самого документа и по дополнительным источникам. Во всех таких случаях информация заключена в квадратные скобки. Газетные и журнальные материалы датированы временем их публикации.

Тексты публикуемых документов переданы в соответствии с современной орфографией и нормами правописания, с сохранением стилистических особенностей. Явные грамматические ошибки исправлены без оговорок, влекущие иную смысловую трактовку (искажение слов, опечатки, меняющие смысл слов) в тексте документов сохранены, правильное написание приводится в подстрочных сносках (при неясности смысла дано примечание «*Так в документе…*»).

Опущенные части текста документа отмечены отточием, непрочитанные и восстановленные по тексту слова взяты в квадратные скобки. Особенности текста, орфографические или мелкие фактические уточнения даны в подстрочном примечании. К подстрочным примечаниям автора или составителя документа добавлено соответственно: «*Примеч. док.*», «*Примеч. сост.*». Авторские выделения отдельных мест текста сохранены (выделены курсивом, подчеркнуты, написаны прописными буквами и т. д.).

Подписи воспроизведены после текста документа с новой строки. При неразборчивой подписи, ее отсутствии и трудности установления подписи или фамилии лица, подписавшего документ (в копиях), в подстрочных примечаниях оговорено: «*подпись неразборчива*», «*подпись отсутствует*», *«фамилия не указана»*.

Документы сопровождаются справочными данными о месте хранения или предшествующей публикации, подлинности (подлинник, копия) и способе исполнения (рукопись, машинопись, типографский оттиск).

Глава 1
Развитие военно-социального законодательства в России в начале XX в

1.1. Правовое обеспечение социальной поддержки на рубеже XIX–XX вв

Начало XX в. – время войн в истории России. Как следствие, этот период был временем регулярной корректировки военно-гражданского социального законодательства. Эта сфера права охватывала оказание помощи «больным и раненым воинам» (в терминологии того времени), «членам семейств запасных и ратников» разных вариантов призыва, «жертвам войны» (пострадавшим от военных действий) и др.

В периоды военных кампаний социальные группы людей, которым требовалась помощь, их соотношение менялись. Трудность в вычленении социального законодательства в период военного времени заключается в том, что объекты социально-медицинской помощи (раненые, инвалиды) не считались в изначальном смысле слова нуждающимися в социальной помощи, а являлись жертвами военной политики государства и могли нуждаться только в медико-реабилитационных услугах, которые организовывались специализированными профессиональными медицинскими службами. В организационной, а не социальной помощи нуждались некоторые слои беженцев в период Первой мировой войны. Особой системой законодательства были защищены офицеры и члены их семей[2].

Материалы очерка сознательно ограничены сферой социальной помощи неимущим лицам, пострадавшим в условиях военного времени или подлежащим угрозе резкого ухудшения уровня жизни в связи с войной. Это понимание близко современному пониманию и задачам социальной поддержки населения.

На рубеже XIX–XX вв. четко прослеживаются три линии развития в правовом обеспечении социальной поддержки:

1) растущая государственно организованная (структурированная) поддержка: государство (император, его правительство, появившаяся Государственная дума, органы местной власти: губернаторства, земства, городские управления);

2) традиционная частная и организованная благотворительная помощь (в том числе через именные благотворительные комитеты, находившиеся под кураторством членов императорской семьи);

---

[2] В 1912 г. был утвержден Устав о пенсиях и единовременных пособиях чинам военного ведомства и их семействам, в котором право на пенсию имели раненые 1-го и 2-го класса и члены семьи военнослужащих. Пенсии для офицерских чинов выплачивались из средств государственного казначейства, из эмеритальной кассы военного ведомства и др. источников. Помимо пенсий военнослужащим-офицерам в случае причинения вреда жизни или здоровью производились выплаты из средств Александровского комитета о раненых, которые с учетом пенсии не должны были превышать оклада по должности. Если военнослужащий не приобретал по стажу права на пенсию, то выплачивалось единовременное пособие в размере оклада годового жалования. См.: Яременко В. А. Социальная защищенность военных чинов в России до 1917 года // Новая и новейшая история. – 2005. – № 4. – С. 177–183; Wirtschafter E. K. Social Misfits: Veterans and Soldiers' Families in Servile Russia // The Journal of Military History. – 59. – April 1995. – P. 215–236; Sherbinin P. P. The Peculiarities of Social Welfare for Military Service Veterans in the Russian Empire, XVIIIth through early XXth Centuries (Особенности социальной защиты ветеранов военной службы в Российской империи в XVIII – начале XX в.) // The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies. – 2007. – Issue 6/7 [Электронный ресурс]. – URL: http:// pipss.revues.org/973; Щербинин П. П. Особенности призрения военных инвалидов и членов их семей в России в XVIII – начале XX в. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Гуманитарные науки. – 2005. – № 2. – С. 222–233; Форсова В. В. Общественное призрение военных и их семей в дооктябрьской России // Вестник Российской академии наук. – 1996. – № 8. – С. 750–758.

3) новое направление (принцип организации помощи) – страхование на случай военной ситуации.

Исторические традиции, начальный этап складывания государственной социальной помощи и социального страхования на практике проявлялись в пересечении этих сфер организации попечения и обеспечивавших их отраслей права, запутанности законодательства.

Рассмотрим в качестве первого направления правовое регулирование помощи военным и их семьям, существовавшее к началу XX в. в Российской империи. В абсолютном большинстве это «нижние чины» (от рядового до капитана) и содержащиеся его трудом члены семьи. Исходным документом в этой области был Устав о воинской повинности 1874 г., который применялся в большинстве статей до января 1918 г. В начале XX в. действовала редакция Устава 1892 г. Согласно главе IV «О лицах неспособных к продолжению военной службы, а равно о призрении их и семейств военнослужащих» Устава,

> «нижние чины, сделавшиеся во время состояния на действительной службе неспособными к продолжению оной, а также нижние чины запаса, получившие увечье во время учебных сборов, в случае неспособности их к личному труду и неимения собственных средств к жизни, ни родственников, желающих принять их на свое иждивение, получают от казны по три рубля в месяц; те же из них, которые будут признаны требующими постоянного ухода, размещаются по богадельням и благотворительным заведениям, а в случае неимения в них свободных мест, поручаются попечению благонадежных лиц с платою от казны стоимости содержания призреваемого, но не выше шести рублей в месяц»
>
> (ст. 33; по Уставу о воинской повинности издания 1892 г. – ст. 36)[3].

Семьи воинских чинов, убитых, или без вести пропавших на войне, или умерших от ран, полученных в сражениях, как указывалось в Уставе, «призреваются на основании особого о них положения» (ст. 34; по изданию 1892 г. – ст. 37), на основании общих правил призревались и семьи погибших ратников (призванных в условиях военного времени запасных). «Семейства чинов запаса, призванных в военное время на действительную службу, призреваются земством, равно как городскими и сельскими обществами, в среде коих сии семейства находятся. Тем обществам, которые не в состоянии будут своими средствами обеспечить нуждающиеся семейства, выдается необходимое пособие из казны» (ст. 35; по изданию 1892 г. – ст. 38).

Независимо от указанных видов помощи пострадавшим воинам и их семьям оказывалась помощь Александровским комитетом о раненых в виде назначения из инвалидного капитала пенсий и единовременных пособий (Свод военных постановлений. Кн. VIII. Ст. 750).

Общие положения Устава редакции 1874 г. были дополнены и конкретизированы в ходе реализации военной реформы в условиях Русско-турецкой войны 1877–1878 гг.; в отделении начальника канцелярии Александровского комитета о раненых – подготовлен «Сборник сведений об узаконениях государств Западной Европы и Американских Соединенных Штатов о призрении раненых и их семейств», в который вошли краткие «извлечения из узаконений» Австрии, Великобритании, Германии, Италии, Франции и США, сведения о семейных нижних чинах, о прекращении выплаты пособий, о выплатах «за особую храбрость» и др. Рукописный вариант 1877 г. должен был стать материалом для разработки законов[4].

---

[3] Устав о воинской повинности, высочайше утвержденный 1 января 1874 г. со всеми подлежащими к оному дополнениями статей законов о состояниях Воинского устава о наказаниях и правительственных постановлений о физических недостатках и болезнях, препятствующих поступлению в военную службу. – М., 1877; СЗРИ. Полный текст всех 16 томов, согласованный с последними продолжениями, постановлениями, изданными в порядке ст. 87 Зак. Осн. и позднейшими узаконениями: в 5 кн. – Кн. 2: т. IV–VIII. Т. IV. Свод Уставов о Повинностях. – СПб., 1912. – С. 1–129.

[4] РГВИА. Ф. 16070. Оп. 1. Д. 1728. Л. 12–13.

«Временные правила о призрении семейств чинов запаса и ратников государственного ополчения, призванных в военное время на службу» от 25 июня 1877 г., утвержденные императором 9 июля того же года, были созданы на основании опыта Главного попечительства для пособия нуждающимся семействам воинов Санкт-Петербурга, взятого под покровительство императрицей Марией Александровной.

Временные правила определяли общие нормы помощи. Женам и детям призванных на войну местные органы власти должны были обеспечить жилье, если они его не имели, отопление и продовольствие. Полагалось на каждого 1 пуд[5] 28 фунтов муки, 10 фунтов крупы, 4 фунта соли в месяц, что равнялось по воинскому уставу пайку месячного довольствия рядового[6]. Другие члены семей призывников: отец, мать, дед, бабка, братья, сестры – должны были призреваться (обеспечиваться) сельскими, городскими, дворянскими обществами, сословными общинами. Если местные органы власти были не в состоянии оказать помощь из-за дефицита собственного бюджета, они обращались за казенными кредитами. По Правилам 1877 г. безусловного права на пособие семьям призванных воинов не предоставлялось. Условие его выдачи – «неимение достаточных средств к существованию». Нуждающиеся должны были подавать письменное заявление в местные органы власти, а полицейские управления и волостные старосты – проверять действительную необходимость помощи. Пособие выплачивалось из местных средств. Удостоверение об имущественной несостоятельности в случае болезни или невозможности «приобретать пропитание собственным трудом» выдавалось полицейскими управлениями и воинскими правлениями.

Для организации попечительской работы по стране были выпущены «Временные правила об учреждении попечительств для пособия нуждающимся семействам воинов». На основании этих правил при координации Главного попечительства могли создаваться местные попечительства (губернские, городские, уездные, волостные, приходские). Попечительства разрешалось организовывать общественностью с разрешения губернатора или градоначальника и комплектовать из лиц обоего пола, проживавших в данной местности. Их деятельность заключалась в обследовании условий существования и проживания подопечных, определении размера пособий в разных формах: продовольствие, одежда, обувь, инвентарь, врачебная помощь, призрение в заведениях, в редких случаях – денежные выплаты. Средства выделялись из добровольных пожертвований, пособий земств (через прошения к ним), через поддержку Главного управления (также через систему прошений). Попечительства прекращали свою деятельность с окончанием войны, сами определяя, куда распределять оставшиеся средства.

Высочайшим повелением 26 февраля 1878 г. правила 1877 г. были обязательны для земств впредь до издания нового закона (№ 178 Правительственного Вестника) и продолжали действовать до 1912 г., но попечительства прекратили свое существование.

Призрение воинов и их семей стало осуществляться в общем порядке социального попечения. Однако корреляция законодательства в направлении выделения особых слоев (объектов) попечения продолжалась. Военным министром признавалось справедливым выдавать и единовременные пособия. Затем последовало много уточняющих циркуляров. Только за период с 1881 по 1899 г. их было издано 36[7]. В 1880 г. товарищем министра финансов были назначены шестирублевые пособия чинам, потерявшим зрение[8].

По циркуляру Департамента государственного казначейства от 9 марта 1884 г. солдаткам, не могущим быть принятыми в богадельни «за неимением в оных свободных мест», если они

---

[5] Пуд – русская мера массы (веса). 1 пуд = 40 фунтов = 16,38 кг; фунт – старая русская мера веса, равная 409,5 г (0,41 кг).

[6] Форсова В. В. Указ. соч. – С. 755.

[7] Сборник узаконений и распоряжений правительства, относящихся до производства единовременных и ежемесячных пособий отставным и запасным нижним чинам, солдаткам, бывшим кантонистам, сыновьям почтовых служителей, ратникам государственного ополчения и членам семейств лесной стражи. – СПб., 1900. – С. 1.

[8] Там же. – С. 83.

находятся в болезненном состоянии, не имеют средств к жизни или родственников, способных обеспечить их существование, выдавались трехрублевые месячные пособия. По постановлению еще 1874 г. разведенные жены приравнивались к солдаткам. Пособия назначались по представлению земских управ и приказов общественного призрения об отсутствии вакансий[9]. Таким образом, впервые назначались пособия солдаткам – вдовам нижних чинов.

По циркуляру 1890 г. воинским присутствиям были даны указания выдавать пособия в случае определенных родов болезней, ран и увечий, «препятствующих добыванию пропитания трудом», и при освидетельствовании о необходимости постоянного ухода [10].

По поводу военных действий в Китае в 1900 г. были изданы высочайше утвержденные 5 декабря 1901 г. Правила о выдаче единовременных пособий из военного фонда семьям убитых, умерших от ран или пропавших без вести. Эти правила касались конкретного военного конфликта и не внесли ничего нового в порядок обеспечения воинов и членов их семей[11]. Таким образом, к началу XX в. действовавшее в отношении больных и раненых воинов и членов их семей законодательство отражало постепенный переход попечения о военных и их семьях из частно-благотворительной сферы в государственную – «казенную».

Сфера социальной помощи в своей основе строилась на базе сословного законодательства и регулировалась целым рядом документов. На начало XX в. к законам, отражавшим отдельные вопросы социального попечения, относились: Устав об общественном призрении (1892 г.), Устав о пресечении и предупреждении преступлений (1890 г.), Устав о земских повинностях (1890 г.), Городовое положение (1892 г.), Лечебный устав (1893 г.), Законы о состояниях (специальный том Свода законов Российской империи – «Свод законов о состоянии людей в государстве»), регулировавшие положения, права и обязанности каждого «рода людей»: дворянства, духовенства, городских обывателей, сельских обывателей.

В общем виде систему социального попечения в России в исследуемый период можно представить так. Согласно Уставу общественного призрения, заведование делами в этой сфере принадлежало Министерству внутренних дел, а в Туркестанском крае и в областях поселения казаков – Военному министерству. Руководство общественным призрением в губерниях и уездах поручалось земским учреждениям, а там, где они не были учреждены, – приказам общественного призрения. В городах призрение подлежало ведению городских общественных управлений[12]. На них возлагалось заведование земскими лечебницами и благотворительными учреждениями, общее попечение и призрение бедных, неизлечимых больных, умалишенных, «сирых и увечных», а также заботы об «устранении недостатка в продовольственных средствах, об оказании пособий нуждающимся» и т. п. При этом закон не указывал, при каких условиях, в каких случаях возникала эта обязанность, какими способами она должна была осуществляться[13]. Такое положение находило подтверждение в решении Сената (4 февраля 1880 г. № 1183), который по отношению к городскому самоуправлению признал, что устройство благотворительных заведений составляет право, а не обязанность общественного управления.

Границы компетенции органов, «отвечавших» за помощь нуждающимся, не были определены; в законах и положениях существовала несогласованность. Например, ст. 57 Устава об общественном призрении признавала обязательным для земства все расходы по обществен-

---

[9] Сборник узаконений и распоряжений правительства, относящихся до производства единовременных и ежемесячных пособий… – С. 118.

[10] Там же. – С. 72.

[11] Рудин Н. Пенсии и пособия солдатам, вдовам и сиротам нижних воинских чинов. Сборник законоположений, инструкций и правительственных распоряжений, последовавших по 20 апреля 1915 г. о призрении нижних воинских чинов и их семейств, с законодательными мотивами, постатейными разъяснениями и приложениями. – Пг., 1915. – С. 7.

[12] СЗРИ… Т. XIII. Устав об общественном призрении. – СПб., 1912. – С. 81–175.

[13] Слобожанин М. Из истории и опыта земских учреждений в России. – СПб., 1913. – С. 532.

ному призрению, а Устав о земских повинностях в числе обязательных для земства расходов по призрению называет только «участие в военное время в призрении нижних чинов».

Внесословное попечение в приказах общественного призрения и земствах сочеталось в законодательстве с сословными и родственными обязанностями по оказанию помощи членам соответствующих сообществ. В Уставе о пресечении и предупреждении преступлений (ст. 162) значилось:

> «Престарелые и дряхлые неимущие люди должны быть отдаваемы на содержание родственникам; буде же родственников не имеют, то отсылаемы в богадельни, больницы и другие богоугодные заведения, содержимые на иждивении тех сословий и обществ»[14].

Призрение трактовалось как частность вопроса об обязательных мирских крестьянских повинностях.

В 1890–1900-х гг. юристами и попечителями ясно осознавалась необходимость формирования социального законодательства. Примером поисков в этом направлении стали дискуссии в правительственной комиссии по вопросам общественного призрения. Созданная в конце XIX в. комиссия выработала несколько законопроектов, авторами которых были выдающиеся деятели благотворительного дела. Это проекты К. К. Грота (1893 г.), В. И. Герье (1897 г.), второй проект К. К. Грота (1897 г.), И. И. Кабальта (1897 г.), проект хозяйственного департамента МВД (1898 г.), проект Е. Д. Максимова (1906 г.). Сопротивление реализации этих юридических проектов оказывалось, в первую очередь, со стороны МВД. В 1917 г. известный деятель общественной благотворительности Е. Д. Максимов вспоминал, что его проект 1898 г. горячо поддержали земства, но К. П. Победоносцев и С. Ю. Витте его отвергли как слишком «демократичный». К. П. Победоносцев, идеализируя крестьянские традиции, считал, что надо поручить дело попечения церкви «как в старину у нас, и как теперь отчасти делается в крестьянстве»[15]. Важным вопросом в дискуссиях в кругах, заинтересованных в развитии социального законодательства, был вопрос о «нижней» (ближней к призреваемому, «контактирующей» с ним) структурной единице в деле организации социальной помощи. Победоносцев полагал, что это должен быть церковный православный приход[16]. Большинство деятелей попечительской сферы считали необходимым введение волостной земской единицы. В некоторых городах стали создаваться в конце XIX в. участковые попечительства по типу Эльберфельдской системы в Германии, и этот опыт рассматривался многими как перспективный. В Сибири опыт создания участковых попечительств использовался в Иркутске, Томске.

---

[14] Там же. – С. 524–526.

[15] [Победоносцев К. П.] Организация общественного призрения в России. – [СПб.], 1898. – С. 9.

[16] [Победоносцев К. П.] Указ. соч. – С. 15.

1.2. Законодательное регулирование социальной поддержки рядовых солдат и их семей в Русско-японскую войну

В ходе Русско-японской войны принципы организации помощи призванным, раненым, инвалидам, их семьям на уровне государства не менялись. Были уточнены источники финансирования. 11 августа 1904 г. Всемилостивейшим манифестом помощь детям-сиротам призванных нижних чинов оказывалась двумя путями: денежное пособие от казны и содействие начальному обучению (снабжение необходимыми для посещения школы теплой одеждой, обувью, учебными принадлежностями). Было создано Попечительство императрицы Марии Федоровны о семействах воинов, призванных в ряды армий на Дальнем Востоке, которое осуществляло обеспечение сирот за счет казны. После окончания войны средства комитета (казны) были направлены в Алексеевский главный комитет по призрению детей чинов, погибших в войну с Японией. Расход казны был не более 15 руб. на каждого ученика за два года при условии посещения школы. Затем решение о пособии принималось вторично (пролонгировалось). Пособие на сироту равнялось 24 руб. в год. Для детей, имевших место постоянного проживания в городах или городских поселениях, – до 30 руб. В городах с населением больше 150 тыс. человек пособие составляло до 42 руб. в год.

Уже в ходе революции, 30 мая 1905 г., для упрощения порядка назначения пособий для лиц, утративших трудоспособность в войне, были изданы правила, заменявшие правила 1877 г. Законом 16 июня 1905 г. (Собрание узаконений 1036, приложение 1 к ст. 356, примечание 3 Устава общественного призрения, по продолжению 1906 г.) были установлены правила в отношении обеспечения и воспитания детей жертв войны, с принятием всех расходов на средства казны. Положением Военного совета, утвержденным императором, «осиротелые семьи военных и гражданских чинов, лишивших себя жизни на театре военных действий», имели право на все виды помощи, которые были определены для нижних чинов армии и флота, убитых или умерших от ран[17]. Высочайше утвержденными мнениями Госсовета 2 января и 26 апреля 1906 г. были указаны меры по обеспечению за счет казны вдов защитников Порт-Артура и «вообще всех» низших чинов, погибших на войне.

Законодательно было сделано специальное дополнение для местностей азиатской части Российской империи (кроме городов, призрение в которых осуществлялось на общей для городов империи основе). В эту местность государством выдавались не ссуды, а безвозвратные пособия. Как объяснялось в документе, население этой обширной окраины по первой мобилизации 28 января 1904 г. отправило в ряды войск не только весь контингент нижних чинов запаса, но и ратников государственного ополчения. Кроме того, льгота для Сибири объяснялась тем, что многие переселенцы только обосновались на новой территории и уже понесли потери в ходе кампании 1900 г. в конфликте с Китаем.

Некоторые положения Временных правил 1877 г. и сопутствующих им правовых документов в ходе Русско-японской войны пересматривались, о чем следовали специальные разъяснения (циркуляры) МВД. Если по циркуляру МВД от 5 декабря 1878 г. за № 53 крестьянские общества могли отобрать наделы призванных в случае недоимок, то циркулярным разъяснением МВД к высочайшему повелению от 5 августа 1904 г. о призрении семейств нижних воинских чинов циркуляр 1878 г. отменялся, и уточнялось, что с отменой круговой поруки сельские общества не имеют права снимать надела с неисправных налогоплательщиков, им могут

[17] Рудин Н. И. Указ. соч. – С. 22–23.

быть предоставлены льготы[18]. Другим вопросом, подвергнутым корректировке в законодательстве, стал вопрос о праве на попечение при смене места жительства. Если ранее семьи нижних воинских чинов утрачивали право на призрение при смене места жительства, то в начале XX в. их попечение было поставлено на бессословную почву, независимую от места приписки. Они имели право на «получение от земства, города и сельского общества обязательных пособий в том месте, где они поселятся на постоянное жительство», и лишь в местах временного пребывания не пользовались такими пособиями[19].

21 января 1905 г. приняты Правила о порядке призрения сирот воинов, погибших в войну с Японией, законы о распространении призрения на семьи раскольников, о выдаче пособий в заранее назначенные сроки, о пособиях вернувшимся больным и раненым, закон о пенсиях вдовам погибших на войне и без вести пропавших чинов (26 апреля 1906 г.) и др. В июне 1905 г. создан Алексеевский комитет по призрению детей лиц, павших во время Русско-японской войны. Он разработал анкету о погибших. Собранные в ней сведения посредством воинских начальников дополнялись удостоверениями волостных правлений об имущественном положении павших на войне. Таким образом, даже в случае гибели призванных помощь оказывалась не всем семьям, а только «особо нуждающимся». О пособиях нужно было «хлопотать»[20]. По «раненому билету» выдавалась еда, для получения пособий документы нужно было отправлять в Москву, Петербург. Согласно брошюре «Заботы о раненых нижних чинах», разосланной Главным штабом, пособия по 3–5 руб. выдавались через Красный Крест и управления уездных воинских начальников. Безрукие и безногие, согласно циркуляру, должны были получать пособие от 500 до 1 000 руб.[21] Из общего числа призванных из запаса и ополчения пособие получали около 73 %[22].

Таким образом, в ходе и после Русско-японской войны были произведены изменения в законодательстве, однако они касались конкретно солдат и семей этой войны.

После Русско-японской войны правительство организовало специальную комиссию для изучения опыта попечения о семьях призванных и раненых воинах. Циркуляром Министерства внутренних дел от 21 апреля 1906 г. «Об отчетных данных о призрении семейств запасных нижних чинов» было дано распоряжение Главному управлению по делам местного хозяйства, отделу народного здравия и общественного призрения организовать сбор соответствующих сведений. Ответы собирались по видам призрения: 1) земскому, 2) городскому, 3) сельско-общественному, 4) сословному, 5) благотворительному. По организациям, ведавшим попечением, были разосланы анкеты.

В результате опроса выяснилось, что население было против существовавшего в правилах 1877 г. разделения родственников на имеющих право на пособия и не имеющих его, при котором не подлежали обязательному попечению родители призванного и другие находящиеся на иждивении призванного родственники. Это недовольство объяснялось исторически сложившимся понятием о семье как совокупности лиц, имеющих общее проживание под одной кровлей и существующих на общий заработок всех членов семьи. Население разных губерний высказывало пожелания, чтобы все члены семьи, «существующие трудом призванного», призревались наравне с женой[23].

---

[18] РГВИА. Ф. 16070. Оп. 1. Д. 412. Л. 62.

[19] Там же. Л. 68–69.

[20] Доронин И. Г. Как выхлопотать ежегодное пособие детям солдата, погибшего на войне. – Хо-тин, 1905. – С. 1.

[21] Иванович А. Большие поражения и малые реформы. Не губите любви к отечеству (современная благотворительность). – Одесса, 1907. – С. 7.

[22] Рудин Н. И. Указ. соч. – С. 93.

[23] Отчет по призрению семейств запасных и ратников государственного ополчения, призванных на действительную службу в Русско-японскую войну (февр. 1904 г. – окт. 1906 г.). – СПб., 1907. – С. 46.

При определении критериев, обеспечивающих помощь для семей призванных (по возрасту детей, по размеру пайка и т. п.), по стране наблюдалась «пестрота», что вызывало недовольство населения. В Сибири констатировалось беспорядочное отношение к делу призрения со стороны сельских властей, выразившееся в постоянных задержках в выдаче пособий и небрежном обследовании состояния семей, что вызывало обращение уездных комитетов к крестьянским начальникам об усилении надзора за действиями низших сельских властей. Семьи призванных из Сибири выступали за увеличение пайка, так как в нем отсутствовали жиры[24]. Недовольство размерами и качеством пайка высказывали и жители других районов.

Таким образом, по результатам тщательного обследования, проведенного МВД, выявилось недовольство населения тем, что помощь оказывалась только женам и детям призванных, что пособие назначалось дифференцированно в зависимости от состоятельности семьи и что большая часть средств на призрение шла через земства. В целом люди считали существовавшее в этот период законодательство несправедливым. Комиссия МВД признала, что трехлетний опыт попечения о семьях воинов наглядно обнаружил дефекты смешения в призрении двух начал – государственно-правового и благотворительного. В финансовом отношении система 1877 г. потерпела крах, и производство обследования имущественного положения семейств призванных оказалось для уездных земств непосильным, так же как и при обследовании крестьянских хозяйств во время неурожаев, из-за обширности территории уездов. Стало считаться, что призрение семейств призванных должно быть общегосударственной, следовательно, казенной повинностью[25]. У местных органов не хватало средств на обеспечение призрения нижних чинов и их семей, и расходы приходилось списывать «на казенный счет».

В казачьей среде существовали традиции социальной помощи. В XIX в. создавались обязательные общественные запашки и запасные хлебные магазины (фонд поддержки). Работы на общественном поле носили не добровольческий, а обязательный характер. Не имевший возможность явиться на общественную работу нанимал за себя другого, а сам должен был отрабатывать на следующий год[26]. С течением времени пополнение хлебных магазинов происходило не за счет общественных запашек, а больше за счет подворного обложения. Казачьи общины выполняли из этих средств функции социальной защиты нуждающихся в помощи. В 1909 г. был выпущен сборник «Правила призрения семейств нижних чинов войскового сословия, находившихся на действительной службе», в котором разъяснялось, что семьям воинов разрешалось к паевым наделам дополнительно выделять сенокосные и пахотные участки, а также содержался призыв оказывать им помощь в проведении сева и уборочных работ.

Начало XX в. характеризовалось обращением юристов, занимавшихся военным законодательством, к сфере помощи в условиях войны и на международном уровне. 6 июля 1906 г. (в дополнение положений, принятых в Женеве 22 августа 1864 г.) принята Конвенция по улучшению участи раненых и больных в армиях в поле. В главе I (ст. 5) указывалось, что «военные власти могут обращаться к благотворительному рвению жителей, чтобы получить и под их наблюдением заботиться о больных и раненых армий, предоставляя людям, отвечающим на такие обращения, специальную защиту и некоторый иммунитет»[27].

Вопросы об изменении количественных показателей (размера помощи) и принципов оказания помощи военным и их семьям рассматривались Государственной думой. Так, при обсуждении законопроекта о продлении срока действия Временных правил на заседании 8 декабря

---

[24] Там же. – С. 68.

[25] Мацузато К. Первая мировая война и изменение продовольственной системы Российской империи // Acta Slavica Iaponica. – 1991. – № 9. – С. 75.

[26] Каминский Ф. А. Общины оренбургских и сибирских казаков в конце XIX – начале XX века // Клио. Журнал для ученых. – 2003. – № 3 (22). – С. 149–151.

[27] Конвенция по улучшению участи раненых и больных в армиях в поле, принятая 6 июля 1906 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://army.armor.kiev.ua/hist/zeneva-ran-1-b.php.

1908 г. было обращено внимание на то, что оклады пенсий воинам, потерявшим способность к труду, являются «при современных условиях жизни совершенно недостаточными для самого скромного обеспечения этих лиц»; что выдача пенсий из-за формальностей затягивается (от 6 месяцев до полутора лет). Думой признано необходимым изменение всех норм, касающихся пенсий воинов[28].

Подготовка вопроса по изменению законодательства возлагалась на совещание при МВД под председательством товарища министра А. И. Лукошина. К работе совещания были подключены представители министерств финансов, военного, морского, внутренних дел, Государственного контроля, Александровского и Алексеев-ского комитетов, РОКК и Управления общества повсеместной помощи пострадавшим на войне нижним чинам. Материалы этого совещания стали основой будущего закона.

6 октября 1910 г. состоялось заседание Совета министров по проекту Правил о призрении нижних чинов и их семейств, который представило МВД. В проекте, подписанном императором и направленном для дальнейшей разработки в МВД, Государственной думе и Государственному совету, оговаривалось обязательное попечение государства, распространяющееся на всех зависимых родственников нижних чинов до 16-летнего возраста. Причем Правила имели по проекту «обратную силу» – т. е. распространялись на всех солдат с начала Русско-японской войны и включали заботу о семьях тех воинов, смерть которых наступила в течение трех лет после окончания войны[29]. Управление по делам о воинской повинности МВД подготовило Представление на Государственную думу от 3 января 1911 г. о призрении нижних чинов и их семейств. Оно содержало три раздела: об обеспечении пострадавших воинов, о призрении семей погибших, о призрении семей нижних чинов, призванных в военное время. Все виды помощи должны были обеспечиваться за счет государства. Исключение составляли разделы об обеспечении казачества, которое осуществлялось из войсковых капиталов. Обеспечение восходящих и боковых родственников оставалось по проекту в ведении местного управления.

Дума (законодательное заявление 96 депутатов) внесла в проект изменения, указав на скудость капиталов казачьего войска и на невозможность за счет местных средств содержать нуждающихся родственников призванного. Было указано также на то, что несогласованность между проектом и правилами действия Александровского комитета о раненых приводит к неравномерности, несправедливости и формализму при выдаче пособий. В результате вся социальная помощь воинам и их семьям должна была быть организована за счет государства. Критике подвергалась также формулировка о праве на помощь, если потеря трудоспособности произошла при «исполнении служебных обязанностей». В этом случае могли быть лишены помощи лица, которые потеряли трудоспособность вследствие инфекционного заболевания, переутомления, психического расстройства и проч. Если потеря трудоспособности произошла в период военных сборов, пособия от казны должны были, по мнению депутатов, тоже выплачиваться[30].

---

[28] Рудин Н. И. Указ. соч.

[29] Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг.; РГИА. 1910 г. – М., 2001. – С. 350, 356.

[30] Рудин Н. И. Указ. соч. – С. 20.

1.3. Закон о призрении нижних воинских чинов и их семейств от 25 июня 1912 г

После анализа опыта социальной поддержки населения в годы Русско-японской войны и с учетом общей растущей тенденции страхового принципа в деле оказания помощи в кризисных ситуациях был сформулирован принятый Государственной думой и Государственным советом Закон о призрении нижних воинских чинов и их семейств 25 июня 1912 г., который начинал действие с 1 января 1913 г. Закон вошел в Устав о пенсиях и единовременных пособиях (ст. 807–888) и Устав о воинской повинности.

Закон содержал обязательства государства по трем направлениям.

1. Призрение призванных нижних чинов, утративших трудоспособность вследствие ран, болезни и повреждения в военное и мирное время, если они связаны со службой. Годовые оклады пенсий назначались в зависимости от степени утраты трудоспособности и возможности пострадавшего находиться без постороннего ухода. Пенсии выплачивались по пяти разрядам: 216, 168, 108, 66, 30 руб. При временной утрате трудоспособности пенсии назначались на определенные сроки и могли быть возобновлены при переосвидетельствовании раненого или инвалида. Пенсии увеличивались для унтер-офицеров и сверхсрочников при определенном стаже. Вопросы решались в уездных или городских присутствиях по воинским делам на первом же очередном заседании при получении документа об освидетельствовании. Если освидетельствование происходило в другом населенном пункте, то выдавались кормовые деньги – 25 коп. в сутки – и прогонные на нужное расстояние. В случае отказа – повторное ходатайство не ранее, чем через год. Пенсии не подлежали взысканиям за долги, могли пересылаться в местные управления для удобства. Жалобы направлялись в Сенат и должны были быть рассмотрены вне очереди, решения по ним принимались простым большинством голосов.

2. Призрение вдов и сирот нижних чинов осуществлялось через систему пенсий, которая не зависела от их материального положения. Пенсии назначались семьям погибших на войне, пропавшим без вести, умершим от ранений, болезней, вызванных условиями военного времени (до истечения одного года после окончания военных действий либо пяти лет, если будет доказано, что смерть наступила от повреждений военного времени). Также пенсии назначались умершим в мирное время на военной службе, если смерть последовала от ран или болезней, однако не более чем три года после ухода со службы. Пенсии назначались получавшим выплаты при жизни воина, если они вступили в брак не менее чем за один год до смерти воина. Годовые оклады пенсий зависели от ранга и времени службы нижнего чина (84, 60, 48 руб.). Круглым сиротам до достижения 17 лет назначались пенсии в размере: одному – половина оклада матери, двум – три четверти, трем и больше – полный оклад. Назначение пенсий возлагалось на казенные палаты. Помощь семьям призванных на войну нижних чинов обеспечивалась через пособия до возвращения воинов домой или до получения постоянной пенсии. Они назначались: 1) женам и детям независимо от того, вместе или отдельно они жили; 2) отцу, матери, деду, бабке, братьям и сестрам, если они содержались трудом призванного. Детям до 5 лет пособие определялось в половинном размере. В законе не содержалось указаний на возраст и трудоспособность родственников. Одному ребенку начислялась половина пенсии, двум – две трети, трем и больше сиротам – полная сумма материнской пенсии. Пособия перечислялись в основном в денежном варианте и равнялись примерно 3 руб. в месяц, что соответствовало стоимости солдатского месячного пайка-довольствия (те же, что и в конце XIX в., 1 пуд 28 фунтов муки, 10 фунтов крупы, 4 фунта соли и добавленные «жиры» – 1 фунт постного масла в месяц). Вдовы и круглые сироты обеспечивались до поступления в благотворительные заве-

дения[31]. Члены «большой» семьи: родители, сестры, братья – могли рассчитывать на пособия, при условии, что до призыва воина содержались его трудом. Сыновья и незамужние дочери сохраняли права на пособия, только если были нетрудоспособными. Эти и другие указания в условиях больших сложных крестьянских семей, включавших сирот-племянников, пасынков, падчериц, не обеспечивали по закону помощь всем зависимым от призываемого солдата членам семьи[32].

3. Выяснение при мобилизации личного состава имеющих право на призрение возлагалось в сельской местности на избираемые уездные попечительства, в случае их «неизбрания» – на волостных старшин. В городах – на городские управы или особые городские попечительства. Если призывник был из «казенного» учреждения, то за ним могла быть сохранена заработная плата при условии отказа от «пайка». Точная стоимость пайка рассчитывалась губернским или областным присутствием при участии управляющих казенной и контрольной палатами или их заместителями. По закону впервые стоимость пайка определялась в начале войны, а затем пересматривалась 1 сентября каждого года и «при всяком существенном изменении цен продуктов», «дабы при подъеме цен не поставить нуждающихся в явно затруднительное положение». Если население города было свыше 75 тыс. человек, то в нем учреждалось особое присутствие по призрению семейств нижних воинских чинов, которое занималось расчетом пайков и их выплатой. Контроль за выплатой пособий возлагался на губернаторов и градоначальников. Выдаваться пайки должны были так: в городах – за один месяц вперед, в сельской местности – 4 раза в год: в марте, июне, сентябре и декабре. Введение закона в жизнь предполагало обследование личного состава семей на местах, что должны были осуществлять избираемые попечительства: в деревнях – волостные, гминные, станичные, сельские; в городах – городские управы. По решению городских дум в случае необходимости создавались особые исполнительные комиссии или городские попечительства. Создание института попечительства деятели сферы общественной помощи считали особенно важным, так как это могло стать основой для дальнейшего развития попечения[33].

Значение данного закона по сравнению с законами и правилами, действовавшими до его введения, было большим. Он расценивался общественностью как признак правового прогресса, как вид социально-страхового законодательства. Попечение по закону 1912 г. означало, по сути, государственное призрение, оказание помощи вне зависимости от материального положения семьи. Организация обследования семей призванных изымалась у уездных земств и передавалась в нововведенные волостные попечительства, избранные на волостных сходах. Реформа была направлена на организацию бессословных волостных попечительств, в работе которых мог принять участие любой человек, проживающий в данном районе, независимо от пола и сословия. Реформа задумывалась на основе удачного опыта организации и деятельности подобных попечительств во время Русско-японской войны в Полтавской и Тобольской губерниях. Попечительства в этих районах, кроме обследования положения семей и распределения пособий, производили сбор пожертвований и распределяли их между особо нуждающимися. Японский ученый К. Мацузато предположил, что, видимо, в конце своей жизни П. А. Столыпин был намерен, руководствуясь своей идеей строительства государства, способного выдержать мировую войну, создать заменитель волостных земств, введение которых затормозилось. В представлении правительства Государственной думе объяснялось, что

> «с развитием начального образования среди сельского населения и при ожидаемом преобразовании волостного управления на началах

[31] Закон о призрении нижних воинских чинов и их семейств 25 июня 1912 г. Отдельный оттиск. – [СПб.], [б. г]. – С. 1–4.

[32] Пушкарева Н. Л., Щербинин П. П. Из истории призрения семей нижних чинов запаса в годы войн начала XX века // «Нужда и порядок: история социальной работы в России, XX в.»: сб. науч. ст. – Саратов, 2005. – С. 216.

[33] Общественная и частная благотворительность в России. – 1912. – № 7. – С. 1.

> всесословности можно предполагать, что в самых глухих уголках обширной империи окажется достаточное число лиц, с полной готовностью согласных безвозмездно принять на себя несложные по существу обязанности попечителей»[34].

Городские попечительства по призрению бедных проявили себя успешно в период Русско-японской войны в Москве, Риге, Троицке[35].

[34] Мацузато К. Указ. соч. – С. 75.

[35] Рудин Н. И. Указ. соч. – С. 101.

1.4. Правовые основы деятельности благотворительных организаций и обществ

Поскольку социальное попечение строилось в конце XIX – начале XX в. значительной частью на основе благотворительности, реализуемой через общественную инициативу, рассмотрим правовую основу деятельности благотворительных обществ и организаций.

На волне реформ 1860–1870-х гг. появилась масса благотворительных организаций, деятельность которых строилась на основе Устава об общественном призрении издания 1857 г. В 1892 г. принято новое издание. Согласно этому документу, благотворительные общества находились в ведении и под наблюдением МВД и учреждались с разрешения императора. Учреждение же обществ «для взаимного вспомоществования или с другой благотворительной и общеполезной целью предоставлено было министру внутренних дел, по соглашению с подлежащими ведомствами»[36]. Таким образом, устав не совсем четко фиксировал процесс легализации благотворительных обществ.

Зато законодатель четко обозначил необходимые финансовые условия для организации обществ. Ст. 442 говорила о том, что ни одно из благотворительных заведений «не было дозволяемо к открытию, пока оно не будет иметь всех средств, необходимых для его содержания». Оно должно было быть обеспечено взносом капитальной суммы, ежегодные проценты от которой соответствовали сумме годовых трат[37]. Это положение, безусловно, носило гуманный характер. Благотворительных порывов и средств порой хватало лишь на учреждение какого-либо заведения, а нужно было регулярное финансирование попечительских заведений или программ. При несоблюдении указанных условий сироты, больные, старики могли через короткое время оказаться на улице.

Сердцевиной законодательства, регулирующего сферу реализации благотворительных начинаний, Г. Н. Ульянова указала область правоотношений между благотворителем и неким юридическим лицом (чаще всего общественной организацией), которое реализовывало акт распоряжения благотворителя[38]. Устав о пошлинах (издание 1893 г.) освобождал от пошлин имущество, поступающее в пользу благотворительных организаций. От пошлин освобождались также «земские учреждения и городские общественные управления по делам о приобретении имуществ для подведомственных им благотворительных заведений и заведений общественного призрения». Но осложняло работу в сфере социальной помощи то, что освобождение от пошлин не распространялось на принимаемые капиталы и недвижимость для вновь устраиваемых благотворительных заведений, если завещания или распоряжения не направлялись конкретному заведению. Органам местного самоуправления приходилось уплачивать пошлины (до 12 %) на переходящее по дарственной имущество или наследство[39].

С 1896 г. начал вводиться порядок регистрации благотворительных организаций, по которому разрешение на открытие благотворительных обществ, принимавших нормальные или примерные уставы, давала местная администрация (генерал-губернаторы, губернаторы, градоначальники). Решениями от 29 апреля 1897 г. и 15 июня 1898 г. министр внутренних дел утвердил правила и распоряжения о «предоставлении уставов»[40]. В каждом случае необходимо было лишь сообщать в МВД о создании общества с приложением пяти копий его устава. Таким

---

[36] СЗРИ… Т. XIII. Устав об общественном призрении. Кн. II. – СПб., 1912. – Ст. 441.

[37] Там же. – Примеч. 1 к ст. 442.

[38] Ульянова Г. Н. Законодательство о благотворительности в России. Конец XVIII – начало XX вв. // Отечественная история. – 2005. – № 6. – С. 17.

[39] Ульянова Г. Н. Указ. соч. – С. 24.

[40] РГИА. Ф. 1287. Оп. 10. Д. 202. Л. 16–17.

образом, осуществлялся явочно-нормативный (административный) порядок. Еще один способ регулирования деятельности благотворительных организаций – циркулярные «рекомендации» МВД. Они создавались на основе проработок вопросов внутри правительства. После Положения Комитета министров от 29 января 1893 г., где было зафиксировано создание городских попечительств для помощи беднейшим жителям по внутригородским округам, циркуляр МВД 31 марта 1899 г. рекомендовал распространение опыта деятельности участковых попечительств в Москве другим городам[41].

За короткий срок издано большое количество «нормальных», «образцовых» и «примерных» (в последних некоторые части носили факультативный характер) уставов. В них строго оговаривалось членство, средства, управление и ревизии благотворительных обществ и учреждений. Нормальные (примерные) уставы были созданы для «Общества пособия бедным», «Общества вспомоществования учащимся», «Попечительного общества о доме трудолюбия», о «Приюте для детей» и др.[42]

Губернатор должен был следить за тем, ведутся ли шнуровые книги, свидетельствуются ли учредителями, советами ежегодно действия обществ, подаются ли отчеты. В отчетах общества должны были указывать сведения о своих действиях, о капиталах, доходах и расходах, имуществах заведений, о лицах, в этих заведениях призреваемых и т. п. По циркуляру МВД от 24 ноября 1892 г., кроме полного отчета, общества должны были предоставить краткую цифровую выборку из него. Далее циркуляры о необходимой отчетности последовали один за другим (15 января 1895 г., 31 декабря 1897 г., 24 ноября 1898 г., 9 марта 1899 г.)[43].

Поскольку большинством обществ в качестве источника привлечения средств использовались благотворительные концерты, представления, то особую роль играли циркуляры по этим вопросам. Общества, согласно примерному уставу, имели право «с надлежащего разрешения» и «установленных на сей предмет узаконениями и особыми административными распоряжениями» устраивать в свою пользу драматические представления, литературные чтения, публичные лекции, концерты и т. п.[44] Циркулярными предложениями от 26 июля 1882 г., 15 марта 1887 г., 12 мая 1889 г. местным властям «преподаны» правила для выдачи разрешений на устройство публичных театральных представлений, концертов, лекций и др. Вход на благотворительные спектакли разрешался только «по печатным билетам, с означенной ценой и отрывными талонами для контроля». Продажа всех билетов, афиш и программ должна была производиться в определенных местах под наблюдением особого лица, назначаемого губернской властью; благотворительные представления – происходить строго по программе. Собранные суммы передавались губернаторами «по принадлежности», например начальникам соответствующих заведений[45]. Государство законодательно закрепляло льготы для благотворительных организаций, облегчавшие организационную работу. По Уставу о гербовом сборе (1902 г.) от отчислений были освобождены дарственные акты в пользу государственной казны всякого рода ученых, учебных, богоугодных и благотворительных учреждений, заведений и обществ. Вся переписка по делам о пожертвованиях частных лиц и учреждений в пользу ученых, учебных, богоугодных, благотворительных учреждений тоже освобождалась от сборов. Налоговзысканиям не подвергались также квитанции, расписки и счета благотворительных обществ «на всякую сумму»[46].

---

[41] Ульянова Г. Н. Указ. соч. – С. 23.

[42] Положения о частных обществах, учреждаемых с разрешения министерств, губернаторов и градоначальников. – Рига, 1903.

[43] Законы об обществах, союзах и собраниях. С разъяснениями Правительствующего Сената и Министерства внутренних дел. – СПб., 1912. – С. 39.

[44] Положения о частных обществах, учреждаемых с разрешения министерств, губернаторов и градоначальников… – С. 20.

[45] Законы об обществах, союзах и собраниях… – С. 59–60.

[46] Положения о частных обществах, учреждаемых с разрешения министерств, губернаторов и градоначальников… – С. 9.

Ситуация в деле легализации благотворительных обществ и учреждений несколько изменилась в период революции 1905–1907 гг. Право свободного устройства союзов и собраний было провозглашено Манифестом 17 октября 1905 г. Порядок их организации регулировался «Временными правилами об обществах и союзах» (4 марта 1906 г.). Они дозволяли образование обществ и союзов «без испрошения на то правительственной власти» при соблюдении оговоренных правил[47]. Одновременно принятые «Временные правила о собраниях» устанавливали, что при устройстве публичных собраний за трое суток необходимо было подавать заявление начальнику местной полиции.[48] Макс Вебер в известной работе «Переход России к кажущемуся конституционализму» писал в 1906 г., что изменения в законодательстве были неизбежны, поскольку отражали реальность: в стране стали возникать тысячи общественных организаций, в том числе благотворительных. Однако ограничения на социальный состав обществ оставались: они не могли принимать в свои члены военных, женщин, учащихся, лиц моложе 18 лет и т. д.[49] Регистрация и прекращение деятельности обществ поручались губернским и городским присутствиям. Нужно было только подать заявление установленного образца[50].

Циркуляры МВД по Департаменту полиции (июль 1901 г., сентябрь 1904 г., февраль 1910 г.) указывали, что это требование не применялось к увеселениям, устраиваемым попечительствами о народной трезвости и трудовой помощи. В рамках этих организаций действовало много благотворительных обществ. Это означает, что они получили большую свободу. Объясняется это, скорее всего, тем, что попечительства курировались непосредственно членами царской семьи, большинство обществ курировала православная церковь.

На съезде деятелей по общественному и частному призрению 1910 г., который состоялся в Петербурге, был поставлен вопрос об изменении действующего административного порядка открытия, приостановления деятельности и закрытия обществ на судебный. Однако эта идея не получила воплощения[51]. Последовавшие попытки реформирования «Временных правил» (октябрь 1913 г., май 1914 г., вторая половина 1916 г.) не привели ни к каким результатам[52].

Таким образом, в целом законодательные акты, образовывающие правовое поле деятельности благотворительных обществ, отличались несогласованностью, допускали разночтения. Царское правительство придерживалось разрешительной тактики, которую А. Линденмейер назвала тактикой «отслеживания», «надзирания»[53], а Г. Н. Ульянова определила как дуализм: максимум государственного администрирования при минимуме государственного финансирования[54].

---

[47] СЗРИ… – Т. 14. Устав благочиния и безопасности. – Пг., 1916. – Ст. 218–257; Именной высочайший указ правительствующему Сенату о временных правилах об обществах и союзах 1906 г., марта 4. [Электронный ресурс]. – URL: http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5205/

[48] Там же.

[49] Weber M. Rußlands Übergang zum Scheinkonstituzionalismus // Archiv für Sozialwissenschaft und Politik. Neue Folge des Archivs für Gesetzgebung und Statistik von Heinrich Braun. – 22 Bd. Tübingen, 1906. – P. 213–214.

[50] Развитие русского права во второй половине XIX – начале XX века. – М., 1997. – С. 65–66.

[51] Ровенский К. Необходимость пересмотра законодательных постановлений о призрении бедных и попечении о больных // Антология социальной работы: в 5 т. – Т. 3. Социальная политика и законодательство о социальной работе. – М., Сварог: НВФ СПТ, 1995. – С. 204–212.

[52] Туманова А. С. Правительственная политика в отношении общественных организаций России 1905–1917 гг.: автореф. дис. … докт. ист. наук. – М., 2003. – С. 38.

[53] Lindenmeyr A. Voluntary Association and the Russian Autocracy: The Case of Private Charity, Pittsburgh // The Carl Beck Papers in Russian and East European Studies. – 1990. – № 807. – P. 1.

[54] Ульянова Г. Н. Указ. соч. – С. 17.

1.5. Расширение законодательных мер в годы Первой мировой войны

Трагедия масштабной войны требовала мобилизации не только военной силы, но и всех структур, задействованных в оказании помощи пострадавшим. Однозначно по закону государством обеспечивались раненые и инвалиды войны. Раненым воинам, уволенным «до выздоровления», поддержка предоставлялась со стороны государства на сумму 25 коп. в сутки, а призрение калек-воинов возлагалось на Красный Крест. Поддержка им оказывалась по факту обращения. Инвалиды «первого разряда» получали пенсию 216 руб., пятого – 30 руб. в год. На октябрь 1917 г. находилось на излечении в тыловых лазаретах и было уволено по инвалидности более 1,9 млн солдат[55].

Многих миллионов семей касался вопрос об обеспечении семей призванных на фронт. Государственное обеспечение через систему пособий являлось основным способом поддержки семей военнослужащих (рис. 1). В период до 10 октября 1914 г. было принято 16 законов и распоряжений, касавшихся попечения о военных и их семьях[56].

Число категорий воинов, семьи которых могли претендовать на получение пайков, в начале войны было увеличено. 9 августа 1914 г. Совет министров на основании ст. 87 Основных государственных законов постановил внести на счет военного фонда расходы, которые были вызваны «применением правил о призрении семейств, призванных на действительную военную службу вольнонаемных служащих… вольнонаемных мастеровых, рабочих и низших служителей казенных заводов, фабрик, мастерских и тому подобных заведений». В этот же день принято постановление о распространении Устава о пенсиях на семьи нижних чинов «воинского сословия» – казаков (Правила призрения казачьих семейств). Им списывались (по возможности) и отсрочивались все задолженности[57]. 10 сентября Совет министров принял решение о том, что учителя церковно-приходских школ и начальных училищ Министерства народного просвещения, призванные на военную службу, сохраняют свои рабочие места, денежное содержание, стаж работы[58]. 4 ноября 1914 г. эти правила начали применяться для земских служащих[59]. С 10 декабря 1914 г. закон 1912 г. распространялся на охотников (добровольцев), конных Дагестанского конного полка и подразделений «туземного населения Кавказа»[60]. Постановлением Совета министров от 25 ноября 1914 г. список таких семей был расширен за счет «семейств охотников» – русских подданных, воевавших в рядах союзных войск, граждан союзных государств, сражавшихся в рядах русской армии. Были уравнены пособия служащим железных дорог, семьи которых оставались без поддержки[61].

---

[55] Россия в войнах начала XIX – начала XX веков / сост. С. Н. Михалев. – Красноярск, 1997. – С. 87.

[56] Подсчитано по: Новые законы и распоряжения (опубликованные по 10 октября 1914 г.) о призрении воинских чинов и их семейств, а также о пенсиях и пособиях им. С приложением узаконений об охранении наследств после умерших воинских чинов, и о льготах по делам гражданским, уголовным и относительно квартирных договоров. – М., 1915. – 87 с.

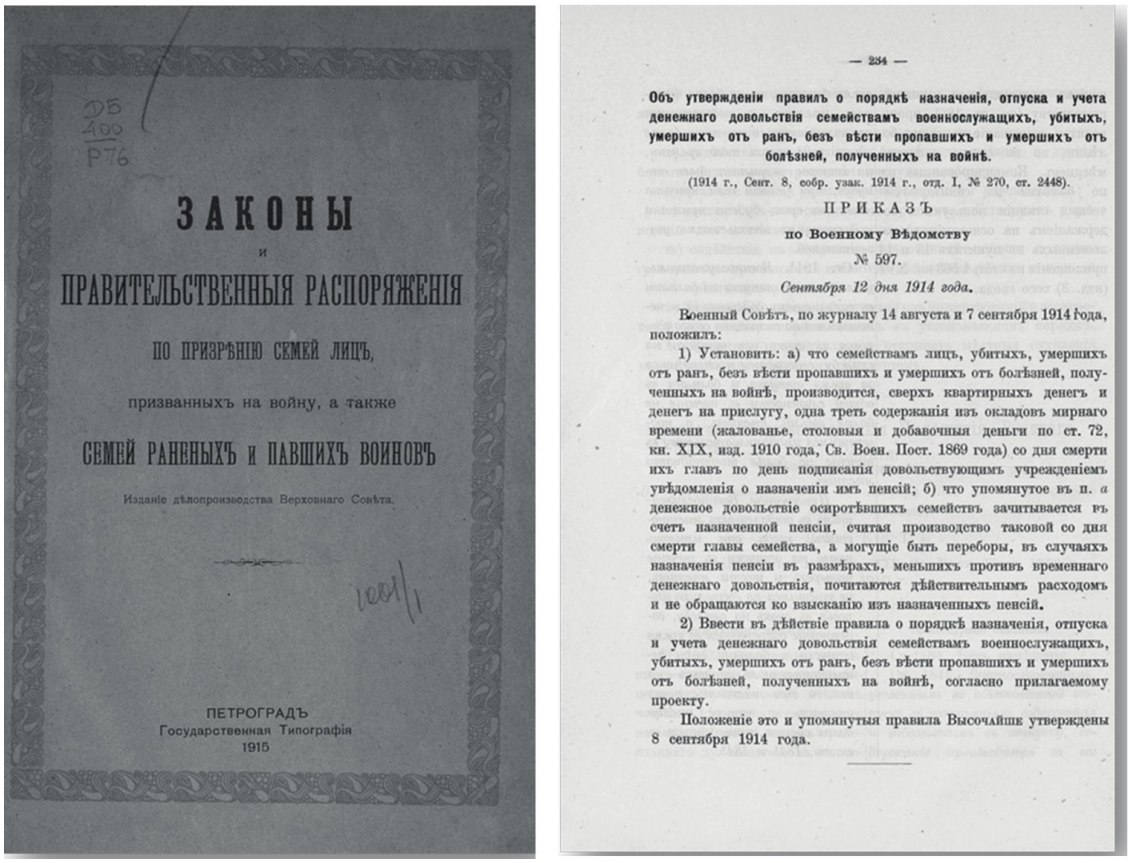
[57] Рудин Н. И. Указ. соч. – С. 131.

[58] Там же. – С. 141.

[59] Там же. – С. 135.

[60] Там же. – С. 138.

[61] Совет министров Российской империи в годы Первой мировой войны. Бумаги А. Н. Яхонтова (записи заседаний и переписка). – СПб., 1999. – С. 16.



ЗАКОНЫ
и
ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЯ РАСПОРЯЖЕНІЯ
ПО ПРИЗРѢНІЮ СЕМЕЙ ЛИЦЪ,
призванныхъ на войну, а также
СЕМЕЙ РАНЕНЫХЪ И ПАВШИХЪ ВОИНОВЪ
Изданіе дѣлопроизводства Верховнаго Совѣта.
ПЕТРОГРАДЪ
Государственная Типографія
1915

— 234 —

Объ утвержденіи правилъ о порядкѣ назначенія, отпуска и учета денежнаго довольствія семействамъ военнослужащихъ, убитыхъ, умершихъ отъ ранъ, безъ вѣсти пропавшихъ и умершихъ отъ болѣзней, полученныхъ на войнѣ.

(1914 г., Сент. 8, собр. узак. 1914 г., отд. I, № 270, ст. 2448).

ПРИКАЗЪ
по Военному Вѣдомству
№ 597.
Сентября 12 дня 1914 года.

Военный Совѣтъ, по журналу 14 августа и 7 сентября 1914 года, положилъ:

1) Установить: а) что семействамъ лицъ, убитыхъ, умершихъ отъ ранъ, безъ вѣсти пропавшихъ и умершихъ отъ болѣзней, полученныхъ на войнѣ, производится, сверхъ квартирныхъ денегъ и денегъ на прислугу, одна треть содержанія изъ окладовъ мирнаго времени (жалованье, столовыя и добавочныя деньги по ст. 72, кн. XIX, изд. 1910 года, Св. Воен. Пост. 1869 года) со дня смерти ихъ главъ по день подписанія довольствующимъ учрежденіемъ увѣдомленія о назначеніи имъ пенсій; б) что упомянутое въ п. *а* денежное довольствіе осиротѣвшихъ семействъ зачитывается въ счетъ назначенной пенсіи, считая производство таковой со дня смерти главы семейства, а могущіе быть переборы, въ случаяхъ назначенія пенсіи въ размѣрахъ, меньшихъ противъ временнаго денежнаго довольствія, почитаются дѣйствительнымъ расходомъ и не обращаются ко взысканію изъ назначенныхъ пенсій.

2) Ввести въ дѣйствіе правила о порядкѣ назначенія, отпуска и учета денежнаго довольствія семействамъ военнослужащихъ, убитыхъ, умершихъ отъ ранъ, безъ вѣсти пропавшихъ и умершихъ отъ болѣзней, полученныхъ на войнѣ, согласно прилагаемому проекту.

Положеніе это и упомянутыя правила Высочайше утверждены 8 сентября 1914 года.

Рис. 1. Фрагмент книги «Законы и правительственные распоряжения по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов»[62]

На распределение определенных законом пособий были направлены силы Управления местным хозяйством МВД. Именным высочайшим указом 11 августа 1914 г. для объединения усилий государства и общества в деле попечения о семьях мобилизованных учрежден Верховный совет по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов под председательством императрицы Александры Федоровны (далее – Верховный совет по призрению семей призванных). В сентябре – ноябре 1914 г. по телеграммам губернаторов в уездах началось «обследование личного состава семейств призванных, определение права каждого члена семьи на продовольственное пособие». Обследование проводилось по спискам мобилизованных. В губерниях согласно закону были образованы попечительные комитеты по призрению семей лиц, призванных на войну. Они вели специальные «алфавиты солдаткам», т. е. составляли списки опекаемых. Для того чтобы избежать двойного выделения средств на одну семью, комитеты посылали запросы в соответствующие городские и уездные управы[63]. Выяснение состава семей попечительствами должно было быть закончено в течение двух недель; расходы на деятельность попечительств (канцелярские, разъездные и др.) – произведены за счет местных средств. Организовывали помощь инвалидам Союзы земств и городов.

19 августа 1914 г. Николай II подписал указ «О порядке приведения в действие закона 25 июня 1912 года в части, касающейся призрения семейств нижних чинов, призванных на действительную службу», в котором разъяснялось, как должны быть образованы попечительства для обеспечения выдачи пособий и других видов помощи. Этот указ имел большое значение.

[62] Законы и правительственные распоряжения по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов. – Пг., 1915. – XVI.

[63] ГАКК. Ф. 120. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.

М. К. Лемке писал, например, что страх за жизнь жены, детей покрывал у «обросших бородой» (семейных) «сознание долга перед родиной в пролитии последней капли крови…», каждый из них знал, что такое нужда, что такое оставленная семья. В этом отношении по прошествии нескольких месяцев большую услугу оказал «паек». Получение его на местах успокоило ополченцев, они с большой верой относились к будущему своих семей»[64].

В начале войны забота о выдаче пособий легла полностью на плечи местных органов управления. Эти органы были «усилены». Указом от 29 августа 1914 г. представители земского и городского самоуправления «в качестве общественного элемента» были введены в состав губернских присутствий при рассмотрении ими дел по призрению семейств воинов, а также в состав открывающихся уездных и городских попечительств. Городские попечительства образовывались распоряжением градоначальника или губернатора по ходатайствам общественных объединений; в крупных городах – свыше 75 тыс. человек – с разрешения министра внутренних дел. В состав городских попечительств под руководством городского головы должны были входить: представитель православной епархии, начальник местной полиции, податной инспектор, председатель уездной земской управы, все члены городской управы, председатели приходских попечительств о семьях лиц, находящихся в войсках, два гласных городской думы.

Местные земские и городские органы власти сразу отреагировали на возникшую необходимость помощи семьям солдат. Они запрашивали правительство о возможности расходовать местные средства на организацию помощи призванным и брали на себя обязательства выплатить в течение 5–10 лет заимствованные у государства суммы. Отдел земского хозяйства МВД, в ведении которого находились бюджетные вопросы, переадресовывал проблему средств на счет касс городского и земского кредита, других кредитных учреждений и частных лиц. Законодательной основой для такой «переадресовки» была ст. 12 закона от 26 июня 1912 г. «Об устройстве кредитов для городов и земств». Для первичных выплат местные органы власти проводили заемные операции. Земства и города вынуждены были брать необходимые средства также и со счетов благотворительных заведений, например богаделен. При этом губернские органы следили за тем, чтобы полностью эти заведения не обескровить. Правительство прямо заявляло, что оно надеется на их содействие и ассигнует необходимые средства. Министр финансов П. Л. Барк подтверждал, что правительство готово «идти на самые широкие затраты на эту неотложную надобность».[65] Таким образом, первоначально местные органы власти на выплату пособий тратили изысканные на местах средства, а затем восстанавливали их ассигнованиями государственной казны. Фактически земские и городские органы были не общественными, а государственными структурами «на местах», так как по сравнению с суммами, выделяемыми им государством на оказание помощи нуждающимся через эти структуры, суммы пожертвований были ничтожными[66].

В деревенской местности попечительские органы создавались следующим образом. Сначала местным сходом избиралось волостное попечительство в составе не менее трех человек. В него могли быть избраны жители обоего пола не моложе 25 лет, «не опороченные по суду», которые выполняли свои обязанности безвозмездно под контролем земского участкового начальника. На практике выборы в волостные попечительства, проходившие в условиях спешного сбора урожая, проводов новобранцев, поставок лошадей и т. п., свелись к передаче функций комиссий земским старостам, писарям, десятским и сотским. Число членов попечительств колебалось от 3 до 20 человек. Значительную часть комиссий в некоторых районах составила местная церковно-учительская интеллигенция.

---

[64] Лемке М. К. 250 дней в царской ставке. 1914–1915 гг. – Пг., 1920. – С. 18–19.

[65] Павлова И. П. Социальное попечение в России в годы Первой мировой войны. – Красноярск, 2003. – С. 13.

[66] Куликов С. В. Финансовые аспекты деятельности российских благотворительных организаций военного времени (июль 1914 – февраль 1917 г.) // Благотворительность в истории России: Новые документы и исследования. – СПб., 2008. – С. 373.

Волостные попечительства собирали сведения о составе семей призванных. Эти данные направлялись на рассмотрение уездного съезда (в городах, соответственно, городские попечительства направляли сведения в городскую управу). Уездный съезд (городская дума) окончательно определял размер пособий каждой семье. Съезды представляли собой собрания в количестве 50–200 человек. Губернское присутствие сообщало казенной палате сумму необходимого для обеспечения этих пособий кредита. Сам запрос оформлялся через губернатора или начальника области через МВД[67].

Местные должностные лица «по крестьянским делам установлений» в деревнях и чины полиции в городах составляли соответствующие акты. Эти акты подтверждались ежемесячно. Пособия выдавались три раза в год: в апреле, августе и декабре. Выдавались они не всегда своевременно. В Сибири выдача пайковых сумм затруднялась большими расстояниями, масштабностью оперативной деятельности. Солдатки с детьми приезжали в уездные и губернские центры, часами сидели в ожидании решения своей участи. Так, в Красноярске в начале войны, несмотря на то что попечительство заседало ежедневно, в городской управе с утра до вечера толпились матери с детьми[68].

В начале войны среди мобилизованных наблюдались возмущения, причинами которых служили неясности с выплатой «кормовых» и пособий семьям. В Сибири волнения были во многих уездах[69]. Случаи с проволочками выплат наблюдались и в ходе войны. Проблемы возникали в крупных городах, где получатели пособий в дни их выдачи скапливались перед зданиями попечительств или городских управ. В подобных случаях Верховный совет по призрению семейств воинов просил соответствующие службы увеличивать количество дней и мест выдачи пособий[70]. Но в целом, принимая во внимание расстояния от пунктов выдачи пособий до деревень, в которых проживала основная часть населения страны, современники отмечали организованный характер производимых выплат.

Министерство внутренних дел и именные комитеты издавали специальные брошюры, которые должны были помочь солдатам и их семьям, а также организаторам попечительской работы разобраться в законодательстве, в вопросах получения пособий[71].

Влияние инфляционных процессов на уровень жизни семей воинов, согласно законодательству, преодолевалось тем, что при расчете пайков на местах учитывался рост цен на продовольствие. И стоимость «кормовой нормы» росла. К 1917 г. она составила около 15 руб. по сравнению с 3 руб. в начале войны. Стоимость пайка определялась стоимостью входивших в него пищевых продуктов.

В дополнение к пайку семьям солдат, матросов и казаков бесплатно или по льготному тарифу предоставлялось право проезда по железной дороге, давались преимущества при распределении земель на переселенческих участках, при аренде земли и т. п. Беднейшим семьям безвозмездно отпускался с казенных дач валежник на топливо, а более состоятельным – дрова по заготовительной цене. Семьям призванных на действительную военную службу мастеровых,

---

[67] Булгакова Л. А. Привилегированные бедняки: помощь солдатским семьям в годы Первой мировой войны // На пути к революционным потрясениям: из истории России второй половины XIX – начала XX века: материалы конф. памяти В. С. Дякина. – СПб., Кишенев, 2001. – С. 437–438.

[68] Енисейская мысль. – 1914. – 9 августа.

[69] История Сибири с древнейших времен до наших дней: в 5 т. – Т. 3. Сибирь в эпоху капитализма. – Л., 1968. – С. 466.

[70] Речь. – 1915. – 15 января; Матвеева Н. Л. Благотворительность и императорская семья в годы Первой мировой войны: дисс… канд. ист. наук. – СПб., 2000. – С. 93.

[71] Наставление семьям лиц призванных на войну, а также раненых и падших воинов. – Пг., 1914; Как русскому солдату и его семье получить пособие. – [М.], 1915. – 48 с.; Маковецкий М. Наставление, как получить ежемесячное пособие раненому солдату и солдатке, а также ежегодное пособие детям солдата, погибшего на войне. – Одесса, 1914; Призрение нижних чинов армии и флота, утративших трудоспособность вследствие ран и болезней за время прохождения на действительной службе: сост. на основании законоположений, объявленных по 15 марта 1915 г. / сост. Г. В. Голов. – Пг., 1915; Законы и распоряжения по обстоятельствам венного времени / сост. В. Г. Зуйков. – Киев, 1914; и др.

рабочих и низших служителей заводов, фабрик, мастерских и т. п. выплачивались постоянные пособия в размере половины, трети или четверти заработка кормильцев в зависимости от состава семьи.

Для создания гарантированных условий получения каждой семьей призванного причитающегося пособия Верховный совет по призрению семейств призванных поручил председателю Совета министров И. Л. Горемыкину внести в Совет министров предложение о запрещении использовать этот паек в качестве зачета за долги или взыскания. И такое решение было принято[72].

Сумма пайков оказалась чрезвычайной для бюджета страны. В начале войны МВД исходило из расчета средней стоимости пайка 1 руб. 50 коп. на душу, на деле он составил в среднем 2–3 руб. Всего получателей пособий было в сентябре 1914 г. более 7,8 млн человек. К апрелю 1915 г. их число стало более 10 млн человек. В 1916 г. расходы на пайки перевалили за млрд руб.[73] Государство гарантировало на случай войны «уравниловку» в пособиях. Для каждой конкретной семьи размер пособий означал либо сохранение прежнего уровня жизни, часто на уровне нужды, либо в некоторых случаях даже повышал уровень жизни. Были случаи, когда попечительства определяли пайки столь щедро, что семья получала значительно больше, чем кормилец зарабатывал до войны. Постоянно растущие расходы при системе выдачи пособий всем семьям воинов обостряли кризис государственного бюджета. Л. А. Булгакова назвала этот закон в предреволюционную эпоху «миной замедленного действия, разорвавшейся в 1917 г.»[74].

Право на паек было закреплено за семьями до начисления пенсии в случае потери кормильца – гибели солдата. В европейской России процедура переоформления пособия на пенсию составляла один месяц, в остальных районах – два месяца. «Двойное вдовье финансирование» было признано справедливым, хотя расходы государства в этом случае увеличивались на 3–3,5 млн руб. в месяц[75].

Самым сложным вопросом для российского общества начала XX в. в вопросах попечения стал вопрос об обязательности помощи так называемым гражданским семьям – семьям, не оформленным в установленном законом порядке путем церковных браков. В годы войны внебрачные семьи солдат, состоявших в законном браке и не добившихся его расторжения, оказались без поддержки. Работникам попечительств, как пишет Л. А. Булгакова, нередко приходилось сталкиваться с такими жизненными ситуациями:

> «”Законная” ушла. Человек “сошелся” и прижил детей от “гражданской”. Паек получает “законная”, а гражданская с ребятами пухнет с голоду. В не то: “законная” ушла, бросив мужа и детей. И другая, “гражданская”, воспитывает детей и смотрит за домом. Теперь паек на себя и ребят получает “законная”, а “брачные”
>
> дети с “гражданской”, заменяющей им мать, вынуждены побираться»[76].

Этот недостаток законодательства был тем более очевиден, что «Правилами об улучшении положения незаконнорожденных детей» 3 июня 1902 г. на отца возлагалась обязанность нести издержки по содержанию ребенка до его совершеннолетия и содержать нуждающуюся мать ребенка, «если уход за ним лишает ее возможности снискивать себе средства к жизни»[77].

---

[72] Петроградские ведомости. – 1915. – 10 января; Матвеева Н. Л. Указ. соч. – С. 93.

[73] Булгакова Л. А. Указ. соч. – С. 434, 456–458.

[74] Там же. – С. 431.

[75] Петроградские Ведомости. – 1915. – 20 марта.

[76] Булгакова Л. А. Невенчанные солдатки: борьба за признание гражданских браков в годы Первой мировой войны // Власть, общество и реформы в России в XIX – начале XX века: исследования, историография, источники. – СПб., 2009. – С. 194–195.

[77] Булгакова Л. А. Невенчанные солдатки… – СПб., 2009. – С. 196.

Принцип равного права законных и внебрачных детей указывался как желательный на III Международном конгрессе по призрению и благотворительности в Париже[78].

В течение войны проблема этой самой большой категории семей, оставшейся без обязательного законного попечения, рассматривалась на государственном уровне несколько раз. Однако общая установка Верховного совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов на нежелательность поддержки «незаконных» семей, чтобы не подрывать «устои законной семьи» и не умалять «святость брачного союза в народном сознании», осталась до 1917 г. неизменной. Возможно, что такой подход был связан с организационными и финансовыми сложностями обеспечения дополнительной массы семей. Поскольку в законе от 25 июня 1912 г. обеспечение этих семей не предусматривалось, то помощь не обеспеченным законом семьям запасных и нижних чинов через попечительства оказывалась из местных бюджетов, отчислений из жалований служащих, единовременных пожертвований, благотворительных сборов. Вопрос о внебрачных детях дискутировался в течение всей войны. На заседании Совета министров была зачитана телеграмма генерал-губернатора Н. Л. Гондатти о «волнении в Сибири из-за непризнания законом права на призрение внебрачных детей». Совет министров не согласился на изменение закона в отношении таких детей, но предложил привлечь к помощи этой категории нуждающихся благотворительные организации[79]. Верховный совет по призрению семейств призванных рекомендовал благотворительным организациям, занимающимся призрением семейств лиц, призванных на войну, «обращать первостепенное внимание именно на внебрачных детей, пасынков и падчериц»[80].

Еще одна проблема – лишение пособий семей воинов, которые сдались в плен. Вопрос о невыплатах таким семьям пособий затрагивался несколько раз. Генералы в приказах по армиям приказывали «о сдавшихся в плен немедленно сообщать на родину, чтобы знали родные о позорном из поступке и чтобы выдача пособий семействам сдавшихся была бы незамедлительно прекращена»[81]. Генерал Н. Н. Янушкевич, начальник Штаба Верховного главнокомандующего, написал военному министру Российской империи генералу А. А. Поливанову:

> «Уже были одобрены Его Величеством две меры: 1) лишение семейств лиц добровольно сдавшихся пайка, 2) по окончании войны высылка этих пленных в Сибирь для ее колонизации. Было бы крайне желательно внушить населению, что эти две меры будут проведены неукоснительно и что наделы перейдут к безземельным, честно исполнявшим свой долг… Великий князь поручил мне просить Вас, не найдете ли возможным использовать Ваш авторитет в сфере членов Думы, чтобы добиться соответствующего решения, хотя бы мимоходом, в речи Родзянко или лидера центра, что, очевидно, те нижние чины, которые добровольно сдаются, забывая долг перед Родиной, ни в коем случае не могут рассчитывать на одинаковое к ним отношение и что меры воздействия, в виде лишения пайка и переселения их всех, после мира, в пустынные места Сибири, вполне справедливы. Глубоко убежден, что это произведет огромный эффект»[82].

Было принято «Положение Совета министров 15 апреля 1915 г. о лишении пайка семей чинов, учинивших побег со службы», по которому семьи тех, кто добровольно сдался в плен,

---

[78] Там же. – С. 196; Адеркас О. К. Отчет о Международном конгрессе по общественному призрению и благотворительности в Париже. – СПб., 1900. – С. 29.

[79] Совет Министров Российской Империи в годы Первой мировой войны… – С. 84.

[80] Известия Верховного Совета. – 1915. – № 2. – С. 27; – № 3. – С. 14.

[81] Лемке М. К. Указ. соч. – С. 179, 181.

[82] Головин Н. Н. Россия в Первой мировой войне. – М., 2006. – С. 400–401.

лишались права на получение государственного пособия – «пайка»[83]. Когда законопроект по этому вопросу проходил обсуждение в Государственной думе, некоторые депутаты приводили примеры того, как солдат ложно обвиняли в дезертирстве или в добровольной сдаче и в результате их семьи несправедливо лишались права на продовольственный паек. Впрочем, российские парламентарии признавали, что отмена этого закона создаст впечатление, будто бы солдаты могут совершенно безнаказанно дезертировать или сдаваться в плен. Поэтому депутаты предложили, чтобы власти разработали особый законопроект, в котором было бы предусмотрено, кто и как в войсковых частях устанавливает факт и обстоятельство добровольной сдачи в плен, в каких случаях отлучка из войсковой части будет считаться дезертирством и какой ответственности подвергаются лица, давшие неверные сведения о нижнем чине, имевшие последствием признание его изменником или дезертиром. Кроме того, они требовали, чтобы эти меры ни в коем случае не применялись в отношении тех, кто просто опоздал из увольнения или пропал без вести на поле боя[84].

В конце концов, 15 сентября 1915 г. начальником Штаба Верховного главнокомандующего В. М. Алексеевым было оговорено (приказ № 63), что ввиду «сложности случаев признания нижних чинов изменниками или дезертирами и неправильного опозорения семей», сообщения гражданским властям о лишении пайка семей нижних чинов должны исходить от военного начальства не ниже командира части и следовать лишь в случаях «безусловного подтверждения очевидцами верности факта добровольной сдачи в плен или в случае побега из рядов армии с целью уклонения от выполнения воинского долга»[85]

[83] Васильева С. И. Военнопленные Германии, Австро-Венгрии и России в годы Первой мировой войны. – М., 1999. – С. 67.

[84] Симмонс П. Первая мировая война и борьба с дезертирством в русской армии // Русская армия: история и современность [Электронный ресурс]. – URL: http://rus-army.com/index.php/zhizn/867-pervaya-mirovaya-vojna-i-borba-s-dezertirstvom-v-russkoj-armii

[85] РГВИА. Ф. 2005. Оп. 1. Д. 49. Л. 35; Шульга И. И. Немцы Поволжья в российских вооруженных силах: воинская служба как фактор формирования патриотического сознания. – М., 2008. – С. 36.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.