

10. Юдин, Т.И. Очерки отечественной психиатрии / Т.И. Юдин; под ред. Б.Д. Петрова. — Москва: МЕДГИЗ, 1951. — 481 с.

**Моторова Надежда Сергеевна**

*Витебский государственный университет им. П.М. Машерова (Витебск, Беларусь)*

**ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ  
БЕЛОРУССКО-ЛИТОВСКИХ ГУБЕРНИЙ ПО ОКАЗАНИЮ  
ПОМОЩИ БЕЖЕНЦАМ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ**

Первая мировая война спровоцировала возникновение совершенно новых социальных проблем. Наиболее остро это ощутили на себе белорусско-литовские губернии. В этом регионе была разрушена традиционная структура народного хозяйства, часть территории была оккупирована, на протяжении всей войны здесь проходила линия фронта. Эти факторы привели к радикальным изменениям в жизни гражданского населения, часть которого превратилась в беженцев. Их поток направился с запада на восток, во внутренние губернии Российской империи. Органы местного управления и самоуправления не могли остаться в стороне от решения проблем, связанных с перемещением и устройством беженцев. Но серьезным препятствием для эффективной деятельности в этой сфере стало отсутствие соответствующей правовой базы.

Губернская администрация на территории как белорусско-литовских губерний, так и всей Российской империи функционировала на основании Наказа губернаторам и Положения о порядке и производстве дел в губернских правлениях, изданных еще в 1837 г. Согласно этим законодательным актам губернатор выступал как высший представитель власти на местах и как администратор. Но при перечислении его полномочий ни разу не упоминалось об организации помощи беженцам [1; 2]. Кроме того, изданные почти за 80 лет до начала Первой мировой войны, эти законодательные акты не отвечали современной ситуации, сложившейся к 1914 г. Между тем с началом боевых действий вопрос оказания помощи беженцам наиболее остро встал для так называемых «литовских» губерний (Виленской, Гродненской и Ковенской), которые одними из первых столкнулись с этой пробле-

мой. Ее решение полностью легло на местную губернскую администрацию, так как в этих губерниях не была введена система земского самоуправления.

Органы городского самоуправления белорусско-литовских губерний функционировали на основании Городового положения 1892 г. В нем были перечислены основные функциональные обязанности городских властей, к которым относились «попечение об устранении недостатка продовольственных средств», «попечение о призрении бедных и о прекращении нищенства», «устройство благотворительных и лечебных заведений», «участие в мероприятиях по охранению народного здоровья» и т. п. Но нигде не упоминалось об организации помощи беженцам [3, с. 2]. Аналогичная ситуация сложилась и с земствами. Из шести белорусско-литовских губерний земское самоуправление было введено только в Витебской, Минской и Могилевской губерниях. В перечень обязанностей земств входило «попечение об устранении недостатка продовольственных средств и оказание пособий нуждающемуся населению разрешенными законами способами», «заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями», «попечение о призрении бедных», «участие в мероприятиях по охранению народного здоровья», «развитие средств врачебной помощи населению». Ни в одной из статей Земского положения не упоминалось о беженцах [5, с. 1–2].

С формальной точки зрения ни один из законодательных документов, которые регулировали деятельность органов местного самоуправления, не фиксировал такое понятие, как «помощь беженцам», не определял обязанности городских властей и земств в этом направлении. С самого начала Первой мировой войны организация помощи беженцам осуществлялась в условиях правового вакуума. Деятельность органов местного управления и самоуправления и общественных благотворительных организаций в этой сфере не была законодательно регламентирована. Все мероприятия, которые осуществлялись на местах, изначально не были системны и не имели общего направления, они полностью зависели от местной инициативы.

Такая парадоксальная ситуация просуществовала почти год. Наибольшие неудобства она создавала для белорусско-литовских губерний. Здесь располагался непосредственный театр военных действий, перемещались огромные массы людей. Органы местного управления и самоуправления должны были согласовывать все свои действия в социальной сфере не только с центральными административными властями, но и с представителями военного ведомства. Это мешало оперативно решать вопросы, связанные с обеспечением и устройством беженцев.

Только 30 августа 1915 г. Николай II утвердил «Закон об обеспечении нужд беженцев». В статье 1 впервые юридически было обозначено само понятие «беженец»: «беженцами признаются лица, оставившие местности, угрожаемые неприятелем или им уже занятые, либо выселенные распоряжением военных или гражданских властей из района военных действий, а также выходцы из враждебных России государств». Но затем уточнялось, что помощь государства распространялась на всех нуждавшихся, за исключением немецких и венгерских подданных [4, с. 2423—2424].

Законодательно была легализована деятельность органов местного управления и самоуправления, а также общественных благотворительных организаций по оказанию помощи беженцам, выстроена иерархия их взаимоотношений. Все обязанности по обеспечению материальных и духовных нужд беженцев были возложены на министра внутренних дел и главноуполномоченных по устройству беженцев, губернаторов, градоначальников, на земские и городские общественные учреждения, на местные комитеты, а также на Татьянинский комитет. К сотрудничеству приглашались все желающие лица, общественные и частные учреждения, работавшие в этом направлении [4, с. 2424].

Всех расходы по обеспечению нужд беженцев были отнесены на счет казны. Причем уже в августе 1915 г. на эти цели было выделено 25 000 000 руб. [4, с. 2423—2424].

Для обсуждения, объединения и общего наблюдения за реализацией всех мероприятий по обеспечению нужд беженцев было учреждено Особое совещание по устройству беженцев под председательством министра внутренних дел. В статье 9 отмечалось, что оно являлось «высшим государственным установлением», никакое правительственное учреждение или лицо не могло требовать от него отчета [4, с. 2424].

В состав Совещания вошло по семь представителей от Государственного совета и от Государственной думы, по одному представителю от военного ведомства и министерств (иностраннных дел, внутренних дел, финансов, народного просвещения, путей сообщения, торговли и промышленности), а также по одному представителю от Управления наместника императора на Кавказе, Татьянинского комитета, Российского Красного Креста, Всероссийского земского союза и Всероссийского союза городов, по одному представителю от Центрального обывательского комитета Царства Польского и других центральных комитетов помощи беженцам (Польского центрального комитета помощи жертвам войны, Центрального еврейского комитета

помощи жертвам войны, Центрального комитета Литовского общества по оказанию помощи пострадавшим от войны и др.) [4, с. 2425].

В статье 13 был детально очерчен круг вопросов, который находился в ведении Особого совещания по устройству беженцев. Оно должно было распределять кредиты, выделенные на обеспечение нужд беженцев. Особое совещание обязано было предпринимать меры для упорядочения перемещения беженцев, их регистрации, а также их возвращения и устройства на местах постоянного проживания, восстановления их хозяйства. В его ведении находились все вопросы, касавшиеся оценки недвижимого и движимого имущества, оставленного беженцами, возмещения населению убытков, причиненных военными обстоятельствами и реквизициями. Также Особое совещание должно было выплачивать ссуды пострадавшему населению [4, с. 242].

Заведование делом передвижения и устройства беженцев было возложено на главноуполномоченных по устройству беженцев, которые назначались верховной властью по представлению министра внутренних дел [4, с. 2423—2424].

В статье 22 отмечалось, что попечение о беженцах на местах было возложено на земства и органы городского самоуправления, которым было предоставлено право приглашать для консультаций как местных деятелей, так и представителей беженцев, учреждать специальные комитеты там, где это будет признано целесообразным. В регионах, где не были введены Земское и Городовое положения, местное попечение о беженцах и их дальнейшей судьбе было возложено на губернские, уездные и городские, а в случае необходимости — на участковые местные комитеты помощи пострадавшим от войны. В состав этих комитетов могли входить представители общественных благотворительных организаций и самих беженцев. Губернские комитеты возглавлялись лицами, уполномоченными министром внутренних дел по представлениям Особого совещания по устройству беженцев, а уездные, городские и участковые — лицами, избранными губернскими комитетам. Кроме того, право организовывать попечение о беженцах было предоставлено всем православным приходам и прочим местным церковным общинам, без различия веры и национальности [4, с. 2426].

Таким образом, организация помощи беженцам со стороны органов местного управления и самоуправления белорусско-литовских губерний с самого начала Первой мировой войны осуществлялась в условиях правового вакуума. На протяжении первого года войны не были регламентированы основные формы и направления помощи беженцам, не были обозначены механизмы взаимодействия в этой сфере

органов местного управления и самоуправления, центральной власти, всероссийских общественных организаций и военных властей. Это порождало волокиту при решении насущных проблем беженцев, различия во взглядах на формы и степень участия местных властей в помощи беженцам. Только в августе 1915 г. эта проблем была решена. Фактически правительство узаконило сложившееся положение в деле помощи беженцам, выстроило иерархию взаимоотношений правительственных органов власти (центральных и местных) и благотворительных организаций при решении вопросов в этой сфере.

#### **Библиографический список**

1. Высочайше утвержденное положение о порядке производства дела в Губернских правлениях, 3 июня 1837 г., № 10304 // Полное собрание законов Российской империи. — Собр. 2. — СПб., 1837. — Т. 12. — Отделение 1. — С. 439—463.
2. Высочайше утвержденный общий наказ гражданским губернаторам, 3 июня 1837 г., № 10303 // Полное собрание законов Российской империи. — Собр. 2. — СПб., 1837. — Том 12. — Отделение 1. — С. 361—439.
3. Городовое положение, 11 июня 1892 г., с изм. и доп. // Свод законов Российской империи. — Пг., 1915. — Т. 2, ч. 2. — С. 1—55.
4. Закон об обеспечении нужд беженцев, 30 августа 1915 г., № 1842. // Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. Пг., 1915. — Отд. 1. — 2-е полугодие. — С. 2423—2426.
5. Положение о губернских и уездных земских учреждениях, 12 июня 1890 г., с изм. и доп. // Свод законов Российской империи. — Пг., 1915. — Т. 2. — Ч. 1. — С. 1—37.

#### **Новік Наталля Яўгеньеўна**

*Інстытут гісторыі НАН Беларусі (Мінск, Беларусь)*

### **СІСТЭМА ПРАФЕСІЙНАЙ АДУКАЦЫІ БЕЛАРУСІ Ў ПЕРЫЯД ПЕРШАЙ СУСВЕТНАЙ ВАЙНЫ (ЖНІВЕНЬ 1914 — КАСТРЫЧНІК 1917 г.): ТЭНДЭНЦЫІ РАЗВІЦЦЯ**

Да пачатку XX ст. на тэрыторыі Беларусі склалася і паспяхова дзейнічала сістэма прафесійнай адукацыі: павялічваліся ўрадавыя асігнаванні на адукацыйныя патрэбы, адкрываліся новыя навучаль-