

УДК 340.15:349.3:94(477)“1917/1921”

Колосова О.О.,

канд. юрид. наук, доцент
кафедри загально-правових дисциплін
Черкаського факультету Національного університету
“Одеська юридична академія”

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО БІЖЕНЦІВ У 1917-1921 РР.

Стаття присвячена аналізу соціально-економічного становища малозабезпечених верств населення, зокрема – біженців. Йдеться про період 1917-1921 років, коли в Україні національними урядами було зроблено декілька спроб відновити українську державу. У статті детально проаналізовано систему органів, які відали політикою підтримки біженців та конкретні заходи щодо них.

Ключові слова: національна революція, соціальна політика, соціальне забезпечення, біженці, матеріальне забезпечення.

Статья посвящена анализу социально-экономического положения малообеспеченных слоев населения, в частности – беженцев. Речь идет о периоде 1917-1921 годов, когда в Украине национальными правительствами было сделано несколько попыток восстановить Украинское государство. В статье подробно проанализирована система органов, которые ведали политикой поддержки беженцев и конкретные меры по ним.

Ключевые слова: национальная революция, социальная политика, социальное обеспечение, беженцы, материальное обеспечение.

This paper comes to characterize the analysis of socio-economic status of poor population, especially of refugees. The author works on the problems of 1917-1921 years, when several attempts of restoring Ukrainian state were made by national government of Ukraine. The paper focuses on the political

establishments responsible for refugees support and measures to cope with this problem.

Keywords: national revolution, social policy, social security, refugees, material security.

Постановка проблеми. На сучасному етапі свого розвитку Україна перебуває в дуже скрутному соціально-економічному та політичному становищі. Перебуваючи у стані неоголошеної війни з Російською Федерацією, Україна зіткнулася з низкою проблем, які потребують своєчасного реагування та вирішення, зокрема, в частині соціальної підтримки вимушених переселенців і біженців. Гож, варто звернутися у цьому плані й до досвіду минулого – як ці проблеми вирішували українські уряди під час воєн із більшовицькою Росією у добу революції 1917-1921 років.

Аналіз дослідження даної проблеми. Доречно з'ясувати коло праць, які стосуються соціальної політики стосовно біженців у 1917-1921 роках. Варто зазначити, що на сьогоднішній день немає комплексного дослідження, яке було б присвячено дослідженню саме цієї мало захищеної верстви населення у ті часи. Відзначимо наукову працю Л.М. Жванко, яка висвітила основи державної політики в галузі соціального забезпечення та розкрила процес створення органів соціального забезпечення та політику щодо незахищених категорій населення, а серед них – і біженців. В її роботі досліджується політика держави щодо соціально незахищених категорій населення: дітей, біженців, інвалідів тощо.

Мета статті. Метою дослідження є висвітлення соціальної політики українських національних урядів щодо такої “незахищеної верстви”, як біженці, що з’явилися в буремні часи для історії України (періоду 1917-1921 рр.).

Виклад основного матеріалу. Соціальне забезпечення в Україні за часів діяльності Української Центральної Ради (Далі – УЦР) (3 березня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.) визначали окремі закони, підзаконні акти, накази, постанови та інші нормативно-правові акти, які мали на той час юридичну силу. Вони стосувалися трудових відносин, соціального забезпечення

людей похилого віку, опіки сиріт, забезпечення безпритульних, біженців тощо.

Зауважмо, що УЦР у галузі соціально-забезпечувальних відносин, пов'язаних із війною, виступала як правонаступниця Російської імперії (тобто, користувалася правовими нормами, які діяли ще до зречення престолу російським монархом). І лише після більшовицького перевороту у жовтні 1917 р., зі збільшенням кількості військових біженців, УЦР почала ухвалювати окремі самостійні рішення у цій галузі.

Відомо, що УЦР дбала не тільки про своїх громадян, а й про військовополонених та біженців. Так, наказом від 10 квітня 1918 р. № 36, по Головній військовій санітарній управі, було затверджено Комісію при управі по виробленню санітарних заходів у зв'язку з рухом військовополонених [1, 1].

Що ж стосується допомоги біженцям, то для вирішення цього питання УЦР 28 грудня 1917 р. ухвалила тимчасові правила управління справами допомоги біженцям на території України. За ними київські окружні збори у справах біженців було скасовано, а всі справи і кошти цієї інституції передано Генеральному секретаріату внутрішніх справ, по “біженецькому відділу” [2, 66]. Для безпосереднього завідування зазначеними справами при Генеральному секретаріаті внутрішніх Справ було створено Тимчасовий біженецький департамент, який складався з Директора і канцелярії при ньому. Тут же, при Генеральному секретаріаті внутрішніх справ, для розв'язання справ допомоги біженцям створили Крайову Наряду, яка, із дозволу Генерального секретаріату отримувала з державної скарбниці всі кошти, передбачені нарадою організаціям біженців (за поданням і затвердженими Крайовою Нарядою обрахунками).

Генеральний секретаріат внутрішніх справ мав право допомагати державними коштами громадським та іншим організаціям, що функціонували за межами УНР, якщо ці організації допомагали біженцям, уродженцям України, її півдавстрійських регіонів – Галичини, Буковини та Холмщини.

До складу Крайової наради у справах біженців при Генеральному секретаріаті входили особи: від Генерального секретаріату внутрішніх справ, головний його заступник, представник медико-санітарного відділу Генерального

секретаріату, представник демобілізаційного відділу Генерального секретаріату; по одному представнику від секретарств: контролю, фінансів, праці, продовольчих справ, військових справ, міжнаціональних справ, польських справ, єврейських справ і великоруських справ; два представники від Секретарства шляхів, по 1-му представникові від кожного губерніального “Совещання о беженцах” губерній УНР; по одному представнику від організації біженців від кожного з вищезазначених губерніальних “Совещаній”; представник від центральної організації, який обслуговував біженців російських підданих української національності; представник від центральної організації, обслуговуючої біженців чужоземних підданців української національності; представник від біженців українців Галичини та Буковини; представник центральної організації на території УНР, обслуговуючої біженців поляків (російських підданих); представник від центральної організації, обслуговуючої біженців чужоземних підданих; представників від біженців поляків із Галичини; представників від Центральної Литовської організації; представники від біженців литовців; представник від біженців Центральної Латиської організації; представник від біженців латишів; представник від центральної єврейської організації; представник від біженців євреїв російських підданих; представник від біженців євреїв Галичини та Буковини; представник від біженців, котрими піклується Київський відділ колишнього Тетянінського комітету; представник Земського Союзу; представник Союзу Городів; представник Ради робітничих і солдатських депутатів м. Києва; представник начальника “Снабженій армій Південно-Західного фронту” і представник “Особого Снабження” біженців при російському МВС [3, 1].

Для розв’язання поточних справ нарада мала виконавчий комітет, у зменшеному складі, який визначався самою нарадою. До компетенції Крайової Народи у справах біженців або її виконавчого комітету (по уповноваженню наради) входили такі справи: визначення розміру авансів із державних коштів, необхідних для ведення справ допомоги біженцям; розгляд і затвердження прийнятих на губерніальних зібраннях про біженців, обрахунків і діловодства всіх установ і організацій, які

відали справами допомоги біженцям в межах губерній, які входили до складу УНР, при чому це затвердження Крайової Народи було остаточним; укладання бюджету на утримання інституцій біженців і внесення його через Генеральний Секретаріат на затвердження УЦР; вироблення і затвердження плану руху біженців, їхнє розселення і повернення на місце попереднього перебування; визначення правоздатності громадських організацій, які відали допомогою біженцям України та вироблення проекту змін і доповнень Тимчасових Правил [3, 1].

Уряд УЦР дбав і про працевлаштування біженців. Із цією метою було створено мережу Бірж праці, які мали б забезпечувати підприємства новими працівниками на заміну тим, що були мобілізовані на фронт, а згодом – працевлаштовувати некваліфікованих робітників, підшукувати роботу для безробітних із числа біженців та військовополонених [4].

Свідченням того, що український уряд турбувало питання біженців, є і ухвалила РНМ від 3 квітня 1918 р., в якій на допомогу останнім було асигновано 14 380 489 крб. по кошторису Біженецького Департаменту, затвердженим Крайовою нарадою, на четверту чверть 1917 року [5, 2].

На місцях це знайшло своє відображення у конкретних фінансових формах. Наприклад, кредитна комісія Полтавського губернського комітету по наданню допомоги біженцям затвердила кошторис витрат на забезпечення біженців, які жили в Полтавському повіті, в сумі 27280 крб. на квітень-червень 1917 року. З цієї суми було відпущено на продовольчу допомогу 20826 крб., квартирну – 3471 крб., лікарську – 347 крб., на одяг – 1735 крб., на адміністрацію – 751 крб., на охорону бараків – 75 крб. [6, 4].

Дещо пізніше, в липні місяці 1917 р., училищний загін управління Південних залізничних доріг повідомив губернський комітет про надання допомоги біженцям. Йшлося про те, що у зв'язку із розширення шкільних будівель, усі діти біженців можуть бути прийняті до залізнично-дорожнього училища. Навіть передбачалося звільнення від платні за навчання, але для вирішення цього питання потрібно було звернутися

безпосередньо до місцевого опікунського училища, якщо до початку року не буде введено безкоштовне навчання [7, 4].

В умовах складної соціально-політичної ситуації й воєнної нестабільності з кожним днем зростала кількість біженців. Із кошторисів на утримання біженців на липень, серпень, вересень 1917 р. ми дізнаємося, що, наприклад, по Бахматському повітові всього біженців було 15650 осіб [8, 5], по Верхньодніпровському – 17691 осіб [8, 11]. При чому зазначалося, що повітовим комітетом була відкрита майстерня для пошиття одягу та білизни для біженців [8, 15]. Згідно кошторису витрат на утримання біженців по Катеринославському повітові було зареєстровано 22229 біженців [8, 17], а по Новомосковському повітові – 23548 [8, 19], по Павлоградському повітові Катеринославської губернії загальна кількість біженців становила – 22199 осіб [8, 22]. Хворих біженців у земських лікарнях лікували безкоштовно, для них встановлювалося посилене харчування для швидшого одужання [8, 24]. У кошторисі витрат на утримання біженців Маріупольського повітового комітету фігурувала кількість біженців у 30846 осіб [8, 28]. У цьому повіті надавалася ще й юридична допомога [8, 33]. А по Слов'яносербському повітові на той час було зареєстровано 4470 біженців [18, 34]. У Маріуполі діяли амбулаторії та “Консультація грудних дітей” (“Крапля молока”) [8, 50 зв.]. У Катеринославі спеціально для дітей біженців було відкрито чоловічу і жіночу школи, в яких навчалася 737 дітей. Подібні школи були відкриті і в інших місцевостях, таких як: Олександрівськ, Бахмут, Гришино, Дебальцево, Єнакієво, Іванівка, Костянтинівка та ін. [8, 50].

У Чернігівській губернії на 3-тю четверть 1917 р. було нараховано 39106 біженців, чисельність яких дещо збільшилася у наступному кварталі до 39607 осіб. Для забезпечення цієї незахищеної верстви населення кредитною комісією, із метою покращення їхнього матеріального становища, було відпущено пайків на 17091 осіб [9, 3].

Окрім цього, одним із видів допомоги біженцям було влаштування чайно-харчових пунктів. На обладнання одного притулку витрачалося 10568 крб. 60 коп. [10, 20 зв.]. Так із

пояснювальної записки до схеми витрат на утримання VII такого загону для біженців на жовтень - грудень 1917 р. зазначалося, що в його підпорядкуванні знаходилося 10 чайно-харчових пунктів, із яких кожен розрахований на 1000 осіб. Із розрахунків видно, що на харчування однієї особи в день, враховуючи постійну дорожнечу життя, потрібно було по 50 коп., що на жовтень становило 155000 крб., на листопад – 150000 крб. і на грудень – 155000 крб., а всього 460 тис. крб. Окрім того, були передбачені й інші витрати, зокрема на їхнє обладнання, тому що у 8 пунктів вже було все необхідне обладнання, а на облаштування 3 пунктів потрібно по 3000 на кожний, тобто 9000 крб., сюди ж треба віднести витрати і на персонал, який мав обслуговувати ці пункти – ще 5375 крб. щомісяця, 16125 крб. на три місяці [10, 24]. Така ж ситуація була і в 8-му та 9-му загонах чайно-харчових пунктів. Вони мали в своєму підпорядкуванні, як і попередній пункт, по 10 чайно-харчових пунктів, але потрібні були кошти на до облаштування ще трьох [10, 27-28].

За часів Української Держави П. Скоропадського (квітень-грудень 1918 р.) уряд також не залишився байдужим до соціально-економічного становища біженців. Свідченням чого є розпорядження асигнувати МВС із коштів державної скарбниці авансом у рахунок кошторису Департаменту в справах біженців на 1918 р. 10000000 крб. на видатки по утриманню біженців та повернення їх на батьківщину [11, 2]. Департамент загальних справ повідомив губернiальну управу Чернігівської губернії, що в її розпорядження перевели 100000 крб. на медичну допомогу особам, що повертаються із полону [12, 4].

Із доповідної від 2 грудня 1918 р. (від директора Департаменту в справах біженців до МВС) дізнаємося, що Харківська губернiальна нарада зверталася до департаменту з проханням відпуску в розпорядження авансу в 150000 крб. на реевакуацію біженців та на утримання харчових пунктів “Бахмач-Харків-Лозова”. Кошти ці були виплачені 6 червня 1918 р. [13, 14].

Зауважмо, що і в ще складнішу для української державності добу воєнно-політичної нестабільності (добу Директорії) гостро стояла проблема військовополонених і

біженців, тому жваво дискутувалося питання їхнього соціального захисту. З цією метою РНМ ухвалила постанову “Про штати управління головного уповноваженого по евакуації військовополонених та біженців при Міністерстві народного здоров'я й опікування”, які б допомогли вирішити їхні найбільш нагальні проблеми [14, 93].

У січні 1919 р. РНМ було ухвалено закон, який передавав МНЗО всі справи евакуації військовополонених і допомоги українським біженцям щодо їх повернення на Батьківщину [15, 40-40зв.]. З цією метою при зазначеному міністерстві утворювався особливий комітет для об'єднання і координації діяльності окремих відомств і організації вищого керування зазначеними справами і призначення та розподілу державних кредитів, виділених для цієї справи [15, 40].

У пояснювальній записці до проекту Закону “Про реевакуацію” біженців в Україні поділяли на 4 категорії: біженці, котрі пересувалися тільки в межах України (постійно проживали на території України). Таких біженців було близько 800 тис. осіб; біженці, які тимчасово перебували в Україні – а постійно мешкали в Галичині, Білорусії, Литві та інших регіонах. Їх було 220 тис. осіб; біженці, які “тимчасово знаходилися у Московщині”, але постійно мешкали в Україні – 540 тис. осіб; біженці, що перебували в Росії, але їхнє постійне місце проживання вважалося не в Україні, а в таких державах, як Румунія, Польща тощо – і поверталися вони через Україну – 170 тис. осіб. Коли до цих категорій додати демобілізаційних солдат, то всього біженців нараховувалося близько 2 млн. 430 тис. осіб [16, 76зв.].

У політиці Директорії передбачалася організація харчування та медико-санітарне обслуговування нужденних. Так, харчова допомога на залізничних шляхах мала виконуватися стаціонарно, тобто, з таким розрахунком аби біженці могли одержати гарячу їжу раз на день, а чай або окріп для чаю 1-2 рази на день. Харчова допомога на водних шляхах надавалася рухомими харчовими пунктами (на пароплавах); на ґрунтових шляхах мали бути організовані стаціонарні харчові пункти, на яких біженці одержували гарячу їжу раз у день, а чай або окріп 1-2 рази на день. Харчові пункти повинні були дбати

про раціональне харчування маленьких дітей (молоко, манна крупа, цукор).

Було вжито заходів, аби біженці у напрямку свого руху мали вдосталь питної води – кропу, палива і фуражу для худоби. Медико-санітарна допомога полягала у заходах запобігання поширенню серед біженців епідемічних хвороб. У деяких місцях організувалися навіть лазні, цирульні, пральні, дезінфекційні прилади, ізоляційно-епідемічні бараки. Кожний потяг із біженцями повинен був супроводжувати “санітарний провідник” (студент-медик, фельдшер або сестра-жалібниця), який мав при собі засоби для першої медичної допомоги, а на окремих залізничних станціях були організовані медичні пункти для лікарської допомоги та ізоляції епідемічних хворих. На кожному пароплаві за це відповідав невеличкий медичний пункт [16, 79-79зв.].

На підтримку біженців, 17 липня 1919 р. Кабінет міністрів Директорії ухвалив асигнувати 1 млн. гривень у розпорядження міністра Галицьких справ на допомогу біженцям із Галичини. Міністру народного господарства також було надано право з операційних коштів організувати їдальню для біженців [17, 24].

Цікаво, що уряд Директорії УНР надавав підтримку також нужденним інших країн. Наприклад, із наказу Директорії ми дізнаємося про надання грошової допомоги білоруським біженцям у сумі 50000 крб. [18, 2].

Висновки. Незважаючи на скрутне політичне та економічне становище України 1917-1921 рр., яка перебувала у вирі революції та післявоєнній розрусі, уряди Української держави приділяли значну увагу нужденним верствам населення, і зокрема – біженцям. З цією метою було розроблена ціла система органів, здійснювалися потужне асигнування коштів, медична та інша допомога тощо.

Література:

1. Наказ про затвердження Комісії по виробленню санітарних заходів в зв'язку з рухом військовополонених 10 квітня 1918 року № 36. // Вісник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – № 28 (28 квітня). – С. 1.
2. ЦДАВО України, ф. 1115., оп. 1., спр. 1., 272 арк.

3. Тимчасові правила Управління справами допомоги біженцям на території України // Вісник Генерального Секретаріату Української Народної Республіки. – 1918. – № 2 (11 січня 1918 року). – С. 1.

4. Полудненко А. Початок Біржі праці у Черкасах в розрізі історії створення служби зайнятості в Україні (Частина I) [Електронний ресурс] / А. Полудненко. – Режим доступу: http://www.dcz.gov.ua/chk/control/uk/publish/article;jsessionid=A1A603888274A9F024DEC3A6596D7EB2?art_id=15063&cat_id=15298

5. Ухвала про асигнування 14.380.489 кар. на допомогу біженцям // Вісник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – № 18 (11 квітня). – С. 2.

6. Витрати на біженців // Вісник Полтавського губернського громадського комітету. – 1917. – № 31 (30 травня). – С. 4.

7. К обучению детей беженцев // Вісник Полтавського губернського громадського комітету. – 1917. – № 78 (25 липня). – С. 4.

8. ЦДАВО України, ф. 799., оп. 1., спр. 7., 91 арк.

9. ЦДАВО України, ф. 799., оп. 1., спр. 14., 24 арк.

10. ЦДАВО України, ф. 799., оп. 1., спр. 11., 249 арк.

11. Ухвалена Радою Міністрів Постанова про асигнування 10.000.000 карбованців на видатки по утриманню біженців та поверненню їх на батьківщину // Державний вісник. – 1918. – № 77 (30 листопада). – С. 2.

12. Допомога полоненим // Черниговская земская газета. – 1918. – № 95-100. – С. 4.

13. ЦДАВО України, ф. 1092., оп. 2., спр. 304., 21 арк.

14. Журнал засідань Директорії Української Народної Республіки № 37 // Директорія, Рада Народних міністрів Української Народної республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. : Док. і матеріали : в 2-х томах, 3-х частинах / Упорядник.: В. Верстюк (керівник) та ін. – К. : Видавництво імені Олени Теліги, 2006. – Том 1. – С. 91-94., 93.

15. ЦДАВО України, ф. 1092., оп. 2., спр. 283., 50 арк.

16. ЦДАВО України, ф. 1092., оп. 2., спр. 97., 85 арк.

17. Допомога біженцям // Визволення. – 1919. – № 2. – С. 24.

18. Допомога білоруським біженцям // Нова рада. – 1919. – № 8 (12 січня). – С. 2.