

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский государственный педагогический
университет им. А. И. Герцена»

На правах рукописи

ХОРШЕВА
Юлия Олеговна

**ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ,
ПОСТРАДАВШЕГО В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ:
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность: 12.00.01 –
теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор
Дорская Александра Андреевна

Санкт-Петербург
2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ ПО ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ КОНЦА XIX — НАЧАЛА XX ВЕКА	20
1.1. Участие Российской империи в международных соглашениях по защите отдельных категорий населения в период вооруженных конфликтов в начале XX века.....	20
1.2. Историко-правовой анализ социального законодательства Российской империи в конце XIX – начале XX века	38
1.3. Правовые проблемы социальной защиты населения Российской империи в мирное и военное время во второй половине XIX — начале XX века.....	61
ГЛАВА 2. РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ, ПОСТРАДАВШЕГО В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ.....	83
2.1. Основные направления государственной политики Российской империи в сфере защиты прав отдельных категорий населения в годы Первой мировой войны.....	83
2.2. Законодательство Российской империи в сфере защиты населения, пострадавшего от боевых действий в годы Первой мировой войны.....	96
2.3. Механизм правовой защиты населения Российской империи, пострадавшего в годы Первой мировой войны	118
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ НОРМ О ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ	134
3.1. Особенности российского модели правовой защиты населения в годы Первой мировой войны.....	134
3.2. Проблемы эффективности правовой защиты российского населения в годы Первой мировой войны	148
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	166
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	172

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена тем, что проблематика механизма правовой защиты населения в чрезвычайных ситуациях, включая вооруженные конфликты, требует принятия комплекса мер со стороны государства, направленных на стабилизацию положения уязвимых категорий населения, в том числе на социальную поддержку женщин, детей, стариков, инвалидов, беженцев, вынужденных переселенцев, перемещенных лиц и т. д.

Периоды войн и вооруженных конфликтов в истории всего мира, в частности России, были неоднократно. Приблизительный анализ времени, затраченного на ведение войн в XX веке на примере различных государств, показывает, что Россия пребывала в войне около 28 лет, Великобритания – 33 года, Франция – около 26 лет¹.

На территории бывшего Советского Союза до сих пор ведутся территориальные, социально-культурные и геополитические споры. Более того, процессы и конфликты в зарубежных государствах также оказывают влияние на социальную политику Российской Федерации. Именно поэтому необходимость грамотного правового регулирования защиты прав населения в период вооруженных конфликтов является одним из первоочередных направлений в социальной политике государства.

На сегодняшний день, имея достаточно богатый опыт международно-правового сотрудничества, разрешения военных конфликтов, ликвидации их последствий, восстановления нарушенных во время войны прав населения, законодатель обязан использовать как зарубежные, так и отечественные механизмы социальной политики.

Выступая в качестве организатора ряда международных конференций, Российская империя сформировала принципы защиты прав пострадавшего от

¹Виноградов В.Н. 1914 год: быть войне или не быть? М.: Наука, 2006. С. 161-164.

вооруженных конфликтов населения, которые легли в основу международного гуманитарного права. В свою очередь, несмотря на достигнутые на международной арене успехи, стоит отметить, что внутригосударственная социальная политика Российской империи накануне и в годы Первой мировой войны, можно, скорее, назвать неудачной, исходя из того, что она стала одной из причин революционных событий 1917 года.

Тем не менее модель защиты населения, пострадавшего в годы Первой мировой войны отличается и сильными сторонами, которые должен учитывать современный законодатель. Использование различных методов и форм социальной поддержки населения Российской империи помогли стабилизировать многие сферы социальных отношений. Более того, следует учитывать, что Россия выступала инициатором разрешения вопросов защиты населения во время вооруженных конфликтов на международно-правовом уровне.

Россия как развивающееся правовое демократическое государство уделяет большое внимание вопросу формирования действенного механизма восстановления прав человека, нарушенных в результате вооруженных конфликтов. Законодательство России сегодня далеко продвинулось вперед со времен Первой мировой войны в сфере защиты прав населения. Расширилась понятийная база. Например, если в период Первой мировой войны понятие «беженец» объединяло в себе и вынужденных переселенцев, и внутренне перемещенных лиц, и собственно беженцев из других государств, то современный законодатель разделил и уточнил эти понятия (в соответствии с внутренними обычаями, законами и международно-правовыми нормами). Решение подобного рода вопросов способствует совершенствованию и реформированию миграционного законодательства и социальной политики Российской Федерации.

На сегодняшний день в юридической литературе тема международно-правовой защиты населения в период боевых действий и их завершении раскрыта

достаточно широко,¹ в то время как законодательство Российской империи еще не нашло должного освещения и анализа.

Законодательство Российской империи накануне и в период Первой мировой войны по-прежнему остается недостаточно исследованным в силу политических и социально-культурных аспектов, представляя интерес для современного исследователя.

На сегодняшний день, имея опыт двух мировых войн, постсоветских геополитических конфликтов, Россия в полной мере может использовать положительный опыт законотворческой деятельности, а также учитывать ошибки прошлого во избежание их повторения.

Актуальность исследования также заключается в том, что: во-первых, с начала XXI века, было рассекречено большое количество архивов Первой мировой войны, что повлекло за собой рост интереса исследователей к этому историческому периоду; во-вторых, процессы глобализации обусловили плюрализм точек зрения относительно социальной политики Николая II. Их разносторонность дает возможность тщательно проанализировать вопрос, учитывая различные факторы и источники (порой противоречащие друг другу).

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Следует отметить, что вопросы защиты населения Российской империи, пострадавшего в годы Первой мировой войны освещались в публицистике дореволюционного времени, затем, после 1917 года, данные вопросы практически не поднимались в научной литературе. Советский период характеризуется критикой социальной политики Николая II. Если говорить о современных научных работах, то на сегодняшний день тема защиты прав человека во время Первой мировой войны вновь приобрела актуальность, в связи с чем стали появляться новые научные труды.

¹Бекяшев К.А. Международное публичное право. М.: ТК Велби, 2003. 640 с.; Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве. М.: ЮНИТИ, 1997. 647 с.; Ибрагимов А.М. Международно-правовое положение беженцев. Махачкала: Юпитер, 2000. 191 с.; Андрейцо С.Ю., Казанков А.П., Казанкова М.А. Правовые проблемы беженцев в контексте процессов вынужденной миграции. СПб.: Мед. пресса, 2005. 134 с.

Стоит также подчеркнуть, что отдельные аспекты темы диссертационного исследования рассматриваются разными научными деятелями, юристами, историками, философами в соответствии с мировоззрением, которое было присуще тому или иному историческому периоду.

Весь научный материал, посвященный изучению вопроса защиты населения Российской империи, пострадавшего в годы Первой мировой войны, условно можно разделить на историко-правовые и социологические исследования, а также труды юристов-международников.

Среди работ правоведов стоит отметить книгу В. А. Рогова, который изучал социальное законодательство Российской империи в годы Первой мировой войны и дал характеристику механизму защиты прав пострадавшего населения¹.

Отдельного внимания также заслуживают труды Л. А. Камаровского², Ф. Ф. Мартенса³, выдающихся юристов-международников, положивших начало формированию международно-правовой защите населения, пострадавшего от боевых действий. Необходимо отметить, что распространением идей пацифизма активно занимался Л. А. Камаровский, создав Общество мира, продвигая идеи гуманного воззрения на пленных, раненых, женщин и детей в военное время⁴.

Опубликованная в 1999 году монография П. Гатрелла *A whole empire walking: refugees in Russia during World War I*⁵ дает полное представление о том, как воспринимали социальную политику Российской империи зарубежные ученые.

¹ Рогов В.А. Право России в период первой мировой войны. М.: ВЮЗИ, 1983. 78 с.

² Камаровский Л.А. Гагская мирная конференция 1899 года. М.: О-во взаимопомощи студентов юристов Моск. ун-та, 1905. 64 с.

³ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов СПб.: тип. А. Бенке, 1904-1905. 2 т.

⁴ Петрова Е.Е. Распространение идей пацифизма в России в начале XX века. Российское Общество мира / Е. Е. Петрова // Общественная атмосфера накануне войн XIX-XX вв.: историко-психологические аспекты: Материалы XLIX Международной научной конференции, Санкт-Петербург, 17 мая 2021 года / под ред. С.Н. Полторака. – Санкт-Петербург: ООО "Полторака", 2021. С. 74-79.

⁵ Gatrell P. *A whole empire walking: refugees in Russia during World War I*. Indianapolis: Indiana univ. press, 2005. 317 p.

Вклад в изучение проблем социального законодательства Российской империи был осуществлен Н. В. Демидовым¹, О. В. Ерохиной², А. С. Заботкиным³, И. А. Коноваловым⁴, Л. А. Лопатиной⁵, Р. В. Нигматуллиным⁶, Д. А. Пашенцевым⁷, Н. Г. Семионкиной⁸, Н. В. Шингаревой⁹. Вопросу распространения идей пацифизма в Российской империи уделялось внимание Е. Е. Петровой. Соотношению позитивистского и естественно - правового начал в политико-правовой мысли России на рубеже XIX – XX века посвящена работа О. Е. Финогентовой¹⁰.

¹ Демидов Н.В. Правосознание как фактор возникновения фабрично-заводского законодательства Российской империи / Н. В. Демидов // Вестник Томского государственного университета. Право. 2018. № 29. С. 5-14. DOI 10.17223/22253513/29/1.

² Ерохина О.В. "Ликвидационное законодательство" первой мировой войны / О. В. Ерохина // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. История и политология. 2014. № 1. С. 69-81.

³ Заботкин А.С. Вклад учёных дореволюционной России в развитие международного гуманитарного права: специальность 12.00.10 «Международное право; Европейское право» : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Заботкин Алексей Сергеевич. М., 2008. 23 с.

⁴ Коновалов И.А. Государственно-правовой режим "состояния чрезвычайной охраны" в Сибири в период первой мировой войны / И. А. Коновалов // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2014. № 2(39). С. 31-37.

⁵ Лопатина Л.А. Социальное обеспечение по трудовому законодательству Российской империи конца XIX – начала XX века / Л. А. Лопатина // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики (Серия «Юридические науки»). 2013. № 1(3). С. 44-48.

⁶ Нигматуллин Р.В. Нормативно-правовое регулирование благотворительности в России: история и современность / Р. В. Нигматуллин, Г. Ф. Сафина // Евразийский юридический журнал. 2017. № 1(104). С. 114-117.

⁷ Пашенцев Д.А. Преодоление бедности и борьба с нищенством в Российской империи (историко-правовой аспект) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 49–58. DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-49-58

⁸ Семионкина Н.Г. Предпосылки развития социального законодательства в Российской империи начала XX века / Н. Г. Семионкина // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2015. № 1(17). С. 98-102.

⁹ Шингарева Н.В. Чрезвычайно-указное законодательство и практика его применения в Российской империи / Н. В. Шингарева, А. Н. Журов // Успехи современной науки. 2016. Т. 7. № 12. С. 52-54.

¹⁰ Финогентова О.Е. Соотношение позитивистского и естественно - правового начал в политико-правовой мысли России на рубеже XIX - XX вв / О. Е. Финогентова // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3(37). С. 138-141.

Тема правовой безопасности проанализирована в работе Т. К. Примака¹.

Также большую роль в изучении вопроса социальных проблем и социального законодательства Российской империи сыграли историки. Такие историки, как А. В. Карташев², Д. В. Пospelовский³, анализируя социальные проблемы дореволюционной России, пришли к выводу, что нарушение прав населения связано с уменьшением роли Православной церкви. Среди отечественных исследователей социальных противоречий имперского периода можно отметить В. П. Островского⁴ и А. И. Уткина.

Следует выделить ученых дореволюционного и советского периода, в чьих работах освещаются отдельные моменты социальной политики Николая II: В. В. Адамов⁵, В. И. Ленин, П. А. Хромов⁶, Э. Э. Крузе⁷.

Работы Е. З. Волкова⁸ были одними из первых трудов, посвященных исследованию такого демографического явления, как беженство времен Первой мировой войны.

В постсоветское время в связи с образованием большого количества независимых государств, а также вследствие рассекречивания документов Первой мировой войны появился ряд работ, рассматривающих вопросы защиты населения Российской империи: труды К. Берндль⁹, О. С. Поршневой¹,

¹ Примак Т.К. К вопросу о правовой безопасности / Т. К. Примак // Балтийский юридический форум "Закон и правопорядок в третьем тысячелетии" : Материалы международной научно-практической конференции, Калининград, 14 декабря 2012 года. – Калининград: Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России, 2013. С. 98-99.

² Карташев А.В. Реформа, реформация и исполнение церкви Петроград: Корабль, 1916. 66 с.

³ Пospelовский Д.В. Тоталитаризм и вероисповедание. М.: Библийско-богословский институт св. апостола Андрея, 2003. 655 с.

⁴ Островский В. П., Уткин А.И. История России. XX век М.: Дрофа, 2000. 478 с.

⁵ Адамов В.В. Социально-экономический и политический кризис в России накануне Первой мировой империалистической войны Свердловск, 1958. 21 с.

⁶ Хромов П.А. Экономическое развитие России в 19-20 веках. М., 1950. 471 с.

⁷ Крузе Э.Э. Петербургские рабочие в 1912-1914 годах. М.-Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1961. 345 с.

⁸ Волков Е.З. Динамика народонаселения СССР за восемьдесят лет. М.-Л.: Государственное издательство, 1930. 273 с.

⁹ Берндль К., Хаттстен М., Небел А., Удельхофен Г. Мир накануне Первой мировой. М.: Мир книги, 2008. 95 с.

А. В. Островского ² , Н. М. Нарыковой ³ , В. И. Богдан ⁴ , Н. Е. Борисовой ⁵ , И. Б. Беловой⁶ и другие.

В исследовании при сравнении российской модели защиты населения с соответствующими моделями других стран-участниц Первой мировой войны также использовались труды зарубежных исследователей, среди которых были Ф. Нивет⁷, чьи работы посвящены вопросу защиты прав беженцев во Франции, Э. Маттэо⁸, занимавшийся аналогичной проблематикой в Италии, и другие.

Несмотря на возросший интерес к изучению вопроса защиты прав населения, пострадавшего в период Первой мировой войны, большинство трудов по этой теме посвящены отдельным аспектам социальной политики – защите беженцев, фабрично-заводскому законодательству и т. д.

Таким образом, на сегодняшний день вопрос о механизме защиты прав различных категорий населения в период боевых действий остается актуальным и недостаточно изученным.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывавшиеся в процессе правовой защиты населения Российской империи, пострадавшего в годы Первой мировой войны.

¹ Поршнева О.С. Крестьяне, рабочие и солдаты России накануне и в годы Первой мировой войны. М.: РОССПЭН, 2004. 365 с.

² Островский А.В. Процветала ли Россия накануне Первой мировой войны? СПб.: Полторак, 2016. 249 с.

³ Нарыкова, Н.М. Международные инструменты защиты аграрных интересов России накануне Первой мировой войны // Северо-Запад в аграрной истории России, 2018. № 24. С. 157-164.

⁴ Богдан В.И. Трудовое законодательство России: Ист.-правовой анализ. М.: Ось-89, 2003. 191 с.

⁵ Борисова Н.Е. Защита трудовых прав несовершеннолетних в Российской империи Российская империя в период "Великих реформ" –М.: АПКИППРО: Academia, 2012. 99 с.

⁶ Белова И.Б. Вынужденные мигранты Первой мировой войны: граждански пленные. (По материалам Центральные губернии Европейской России) Брянск: ООО «Типография КАРАТ», 2012. С. 59–73; Белова И. Б. Беженцы Первой мировой войны в российской провинции: советы беженцев. 1918 г. // Вестник Брянского государственного университета. Серия: «История. Литературоведение. Право. Языкознание», 2011. № 2. С. 26-30.

⁷ Nivet P. Refugees (France) // International Encyclopedia of the First World War. 2014. URL: https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/refugees_france (дата обращения: 26.07.2021).

⁸ Matteo E. Assistance and surveillance. War refugees in Italy, 1914-1918, Contemporary European History. UK: Cambridge University Press, 2007. p. 445-460.

Предметом диссертационного исследования являются закономерности развития законодательства России по защите населения, пострадавшего от боевых действий или их последствий.

Целью диссертационного исследования является эволюция модели правовой защиты населения Российской империи в период вооружённых конфликтов в конце XIX – начале XX вв.

В соответствии с целью **исследования** поставлены следующие **задачи**:

- 1) установить степень участия Российской империи в системе международно-правового регулирования в отношении определенных категорий населения накануне и в годы Первой мировой войны;
- 2) определить тенденции и закономерности развития социального законодательства Российской империи в конце XIX-начале XX века в отношении лиц, принимавших участие в боевых действиях, членов их семей, а также наёмных работников в военный период;
- 3) показать основные направления государственной политики Российской империи в сфере защиты прав отдельных категорий населения накануне и в годы Первой мировой войны;
- 4) определить степень эффективности механизма защиты населения Российской империи, пострадавшего в годы Первой мировой войны;
- 5) раскрыть особенности российской модели защиты населения, пострадавшего в ходе войны;
- 6) рассмотреть вопросы правовой защиты населения, которые нуждались в реформировании со стороны законодателя Российской империи;
- 7) выявить перспективы использования опыта правовой защиты населения Российской империи в годы Первой мировой войны в современном правовом моделировании.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1899 года, когда состоялась Первая Гаагская конференция, до 1917 года. Указанные рамки обусловлены следующими факторами:

- рассматриваемый вопрос может быть всесторонне изучен только в разрезе предпосылок формирования исследуемых общественных отношений;
- активное участие и законодательные инициативы Российской империи в формировании международно-правового регулирования в сфере защиты отдельных категорий населения в период боевых действий имели отражение во внутренней законотворческой деятельности России;
- комплекс реформ, осуществлявшихся с 1914 по 1917 год, напрямую повлиял на формирование механизма защиты населения;
- указанный период характеризуется определенной направленностью в социальной политике;
- именно в этот период началось формирование гуманистических идей в отношении прав человека.

Источниковую базу исследования составляют нормативные документы и архивные источники. Нормативно-правовой базой исследования послужили 1) редакции Свода законов Российской империи 1906 года (т. 1, 4.1.) и 1915 года (т. 13); 2) материалы фондов Российского государственного исторического архива (фонды 23, 25, 516, 1090, 1288, 1291); 3) фабрично-заводское законодательство Российской империи (Закон от 1 июня 1882 г. «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах», Закон от 5 июня 1884 г. «О взысканиях за нарушение постановлений о работе малолетних на заводах, фабриках, мануфактурах и в ремесленных заведениях», Закон от 2 июня 1897 г. «О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности»); 4) нормативные правовые акты, регулировавшие деятельность благотворительных организаций (Указ от 4 марта 1906 г. «О временных правилах об обществах и союзах»); 5) специальное законодательство периода Первой мировой (Указ от 28 июля 1914 г. «О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 года», Указ «Об образовании Верховного Совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов», Положение «О призрении семейств

призванных на действительную военную службу вольнонаемных служащих в центральных и местных установлениях, а равно семейств вольнонаемных мастеров, рабочих и низших служителей казенных заводов, фабрик, мастерских и других заведений», Положение «О благотворительной лотерее 1914 года в пользу раненых и больных воинов, семей лиц, призванных на войну и лиц, пострадавших от военных бедствий», Закон от 2 марта 1916 года «Руководящие положения по устройству беженцев», иные указы и законы, регулирующие положение уязвимых категорий населения в конце XIX-начале XX века); 6) международные договоры Российской империи (Женевская конвенция о больных и раненых 1864 года, Конвенция «О мирном решении международных столкновений» 1907 г).

Эмпирическую базу исследования представляют сборники нормативных актов разного уровня, регулировавших вопросы защиты населения в годы Первой мировой войны, статистические данные из архивных источников, мемуары участников боевых действий и дипломатов, специализированные периодические издания, в частности, газета «Беженец».

Методологической основой диссертационного исследования являются общенаучные методы (дескриптивный, диалектический, системный, логический, метод синтеза и анализа), специальные методы историко-правового исследования (хронологический, сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-исторический и метод правового моделирования).

Дескриптивным методом исследованы, охарактеризованы основные положения социального законодательства Российской империи изучаемого периода.

Диалектическим методом выявлены основные противоречия в нормативно-правовой базе и социальной политике Российской империи рассматриваемого исторического периода.

Логическим методом сформирована теоретическая база изучаемой темы, обеспечена системность исследования.

Методом анализа выделены основные элементы правовой защиты населения Российской империи изучаемого периода. Методом синтеза воссозданы характерные для этого периода механизм и модель правового регулирования.

Используя системный подход, изучена модель защиты населения как совокупность взаимосвязанных элементов.

В ходе исследования применялся хронологический метод для рассмотрения процесса изменения законодательства в строгой временной последовательности.

Сравнительно-правовым методом были проанализированы модели защиты населения в разных государствах в изучаемый период. Формально-юридический метод использовался для формулирования необходимых поправок к действующему законодательству, а именно к норме, определяющей понятие «беженец».

Историко-правовой и сравнительно-исторический методы были направлены на выявление основных тенденций в реформировании законодательства и изучение социальных явлений, которые послужили причиной этого процесса.

В процессе исследования в практической части были применены некоторые аспекты метода правового моделирования, позволяющие выделить нормы и положения, которые возможно применить в современном законотворческом процессе.

Теоретической основой диссертационного исследования стали результаты научных исследований отечественных и зарубежных учёных.

Были проанализированы работы авторов изучаемого периода (Ф. Ф. Мартенса, Л. А. Камаровского, А. В. Карташева), труды ученых советской эпохи (В. А. Рогова, В. В. Адамова, Е. З. Волкова, В. П. Островского), а также исследования современных российских правоведов (Н. В. Демидова, О. В. Ерохиной, А. С. Заботкина, И. А. Коновалова, Л. А. Лопатиной, Р. В. Нигматуллина, Д. А. Пашенцева, Е. Е. Петровой, Т. К. Примака, Н. Г. Семионкиной, О. Е. Финогентовой, Н. В. Шингаревой), российских и зарубежных историков (В. Н. Виноградова, К. Берндль, М. Хаттстен, О. С. Поршневой,

П. Гатрелла, И. Б. Беловой, Н.Н. Баранова, В.Н. Земцова, А.А. Постниковой, Ю.М. Галкиной, А.И. Голотиной).

Большое значение при написании теоретической главы также имели сведения из современной трехтомной энциклопедии «Россия в Первой мировой войне, 1914-1918» под редакцией Г. В. Вилинбахова.

Научная новизна диссертации заключается в том, что представлены результаты комплексного исследования правовых инструментов и механизмов защиты населения, пострадавшего в годы Первой мировой войны.

На основе анализа нормативных правовых актов и договоров, деятельности благотворительных организаций, статистических данных в диссертации предложена оригинальная классификация населения Российской империи, пострадавшего в годы Первой мировой войны, включающая в себя беженцев, семей лиц, призванных на военную службу или потерявших кормильца, наёмных работников, чьи трудовые права были существенно ограничены, детей-сирот, военнопленных, инвалидов, получивших увечья в результате боевых действий.

Представленный в диссертации комплексный анализ модели правовой защиты вышеуказанных категорий населения в юридической науке ранее не проводился.

На основе сравнения германской, английской, французской и российской моделей защиты населения, пострадавшего от боевых действий в начале XX века, выявлены особенности законодательного регулирования и механизма защиты отдельных категорий подданных Российской империи и военнопленных.

В результате анализа нормативных правовых актов и договоров, принятых накануне и в годы Первой мировой войны, разработано авторское определение понятия «беженец», которое может быть использовано в современной модели защиты населения в период военных конфликтов.

В диссертации выдвинута и обоснована гипотеза о том, что основными проблемами правовой защиты отдельных категорий населения Российской

империи в условиях боевых действий 1914-1917 гг. была фрагментарность предпринимаемых мер и кратковременность их действия.

В результате систематизации большого объема фактов, литературы и документов, выявлены противоречия социальной политики России в годы Первой мировой войны и основные ошибки в сфере правовой защиты населения, приведшие к революционным событиям 1917 г.

В работе обоснована необходимость дальнейшего развития на государственном уровне политики памяти о Первой мировой войне как метода сохранения национальной памяти.

Исследование включает в себя архивные источники из семи фондов Российского государственного исторического архива (как Фонд № 23 «Министерство торговли и промышленности», Фонд № 25 «Учебный отдел Министерства торговли и промышленности», Фонд № 1090 «Шингарев Андрей Иванович (1869-1918), депутат II, III и IV Государственной думы (кадет)...», Фонд № 1278 «Государственная дума I, II, III и IV созывов», Фонд № 1291 «Земский отдел Министерства внутренних дел». Часть изученных архивных документов впервые была введена в научный оборот в рамках соответствующей специальности (Ф. 1288 Оп. 26 1915 г. Д. 135: Циркуляры отдел по устройству беженцев, Ф. 1291 Оп. 124 1916 г. Д. 3: «Секретная переписка по Отделу о беженцах»).

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Накануне Первой мировой войны в Российской империи в случае начала военных действий существовало два уровня правовой защиты населения: внутригосударственный, распространявшийся на детей-сирот, семьи, потерявших кормильца, отдельных категорий работников, и международный, обеспечивающий защиту прав военнопленных, медицинских работников, воинов, получивших увечья.

2. В Первую мировую войну Российская империя столкнулась с невиданными до этого масштабами социальных проблем, требующих создания

действенного механизма правовой защиты и восстановления нарушенных прав беженцев, перемещённых лиц, вдов, детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов войны, военнопленных, работающих в тылу. Уже в августе 1914 г. началась перестройка системы высших государственных органов, был образован Верховный Совет по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов. Использовалось сочетание государственной поддержки (семьи призванных на военную службу, беженцы, военнопленные, воины, получившие увечья), помощи со стороны городских и земских органов самоуправления (беженцы, воины-инвалиды, дети-сироты) и благотворительности (вдовы, сироты).

3. С началом боевых действий в августе 1914 г. Российское государство использовало чрезвычайно-указное законодательство, направленное на оперативное решение возникающих вопросов. Оно носило противоречивый характер, т.к., с одной стороны, было направлено на защиту прав семей, призванных на военную службу, появившихся беженцев и сирот, но с другой – вводило режим чрезвычайной охраны, ограничивающий право частной собственности на промышленные объекты и сужающий права работников.

4. В годы Первой мировой войны кардинально изменились направления миграционной государственной политики Российской империи. До 1914 г. её основными задачами являлись перемещение населения внутри страны с целью освоения земель, и перераспределения населения в зависимости от национальности, вероисповедания, языка. С началом военных действий основными векторами миграционной политики стали учёт беженцев, организация им помощи на местах, контроль за расселением по религиозному, сословному и национальному признакам. Миграционные процессы, получившие к 1915 году характер стихийных и непредсказуемых, подтолкнули правительственные органы к созданию специального комитета, на который возлагались обязанности по применению принятых в военное время законов, а также принятию 30 августа 1915 г. Положения об обеспечении нужд беженцев. Основными направлениями

помощи беженцам стали: эвакуация населения из пограничных территорий и территорий военных действий вглубь империи, снабжение продуктами питания, выделение мест в бараках и домах призрения, оказание медицинской помощи, содействие в трудоустройстве, предоставление льгот, социальных выплат, удовлетворение религиозных нужд.

5. Созданная в годы Первой мировой войны российская правовая модель защиты населения не была рассчитана на долгосрочную перспективу, что обусловило её фрагментарный характер. Принимались разрозненные нормативно-правовые акты, целью которых были конкретные выплаты, ситуативные решения бытовых проблем. Единая система правовой защиты населения Российской империи не была создана. Специальные нормативно-правовые акты были приняты только в отношении семей лиц, призванных на военную службу, и в отношении беженцев.

6. Российская правовая модель защиты населения в годы Первой мировой войны имела особенности: государство больше, чем в Великобритании, Франции, Бельгии и других странах Антанты, брало обязательства по решению практических вопросов защиты населения на себя, тогда как в указанных странах обязанности по оказанию помощи пострадавшим в основном возлагались на благотворительные организации. Отсутствие механизма распределения решения социальных проблем между государством и обществом привело к тому, что уже с 1915 г. Российское государство испытывало колоссальные финансовые и экономические, а затем и политические трудности, которые отрицательно сказались на реализации социального законодательства.

7. В годы Первой мировой войны предусмотренный законодателем механизм защиты прав не был использован в полной мере. Вопросы предоставления льгот и материальной помощи долго согласовывались из-за бюрократических процедур. На практике пострадавшее население расселялось вне зависимости от социальных структур и сообществ, что приводило к ущемлению прав отдельных национальностей, конфессиональных групп и

способствовало проявлению недовольства государственной властью. Правовое регулирование в сфере защиты прав населения, пострадавшего в годы Первой мировой войны, оказалось неэффективным.

8. Законотворческий опыт Российской империи в годы Первой мировой войны может быть использован при построении современной модели правовой защиты прав населения в чрезвычайных обстоятельствах. Считаем необходимым внесение изменений в действующий Федеральный закон Российской Федерации 19.02.1993 г. № 4528-1 (ред. от 01.07.2021 г.) «О беженцах» в части расширения понятия «беженец»: «Беженец - лицо, которое вследствие обоснованных опасений перед преследованием по расовым, религиозным, национальным соображениям, языковому признаку, будучи жертвой вооруженного конфликта либо из-за обоснованных опасений стать таковой, а также в связи с принадлежностью к определенной социальной группе или приверженностью определенным политическим взглядам, находится за пределами страны, гражданином или гражданкой которой является, и не может или, в силу подобных опасений, не желает воспользоваться защитой данной страны; или любое лицо, которое, не имея гражданства и находясь вне страны прежнего постоянного проживания в результате таких событий, не может или, из-за подобных опасений, не хочет возвращаться в нее».

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется актуальностью и новизной полученных автором результатов исследования, которые указывают на необходимость учёта имеющегося опыта в развитии правового обеспечения защиты отдельных категорий населения, пострадавшего в период вооружённых конфликтов.

В дальнейших исследованиях может быть использована предложенная классификация категорий населения, пострадавшего в годы Первой мировой войны, а также подходы к оценке существовавшей в изучаемый период модели защиты населения, выявлению механизма восстановления нарушенных прав,

влияния полученного законодательного опыта на формирование современной модели защиты населения в период боевых действий.

Представленные в диссертации выводы об особенностях российской модели защиты прав населения в период Первой мировой войны являются значимыми для дальнейшего исследования историко-правовых вопросов начала XX века.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в теоретико-прикладном потенциале исследования, фактических и аналитических положениях о применении в правотворчестве опыта Российской империи начала XX века в современном правовом моделировании.

Результаты могут быть использованы в преподавании истории государства и права России и зарубежных стран, теории государства и права, сравнительного правоведения на юридических факультетах высших учебных заведений.

Степень достоверности и апробация результатов диссертационного исследования. Достоверность проведенного историко-правового исследования обеспечивается системным подходом и использованием широкого спектра методов, применяемых в комплексе и целенаправленно на разных этапах работы, а также опорой на известные теоретические труды по тематике защиты прав населения в Российской империи, использованием источниковедческой базы. Апробация основных выводов исследования и научной позиции автора проходила на Международных научно-практических конференциях; полученные результаты опубликованы в рецензируемых научных журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Основные научные результаты исследования внедрены в образовательный процесс Санкт-Петербургского государственного экономического университета и используются в учебных дисциплинах: «История государства и права России», «Правовая культура современного общества».

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

ГЛАВА 1. СОЦИАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ ПО ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ КОНЦА XIX — НАЧАЛА XX ВЕКА

1.1. Участие Российской империи в международных соглашениях по защите отдельных категорий населения в период вооруженных конфликтов в начале XX века

Участие Российской империи в системе международных отношений накануне Первой мировой войны стало важным аспектом в развитии законодательства наднационального уровня, формировании внутренней и внешней политики Российской империи как начала XX века, так и современности.

На сегодняшний день сохраняется напряженность в отношениях России со странами Европейского союза и США. Именно поэтому важным является историко-правовой анализ довоенного и военного законодательства, внутренней и внешней политики России и формирование наиболее корректных с точки зрения национального и международного права взаимоотношений. Ключевым фактором является всестороннее рассмотрение существовавшего в довоенный период международного права и международно-правовых отношений в части защиты прав населения во время военных действий: каково было положение государств и какое существовало право, какие ошибки совершили власти государств, какие выводы необходимо сделать для предотвращения обострения конфронтации между государствами, какие аспекты формирования международного права в сфере защиты прав населения, пострадавшего от боевых действий, были выдвинуты юристами и деятелями политики и права Российской империи, какие из этих аспектов были воплощены в правовой реальности начала XX века.

Анализ степени участия Российской империи в формировании международного права в сфере защиты населения, пострадавшего от боевых действий, позволит оценить вклад отечественных юристов, историков,

политических деятелей в гуманизацию права, а также оценить степень использования международно-правовых идей во внутреннем социальном законодательстве Российской империи.

Обращаясь к теме международного права в целом и международных отношений в частности накануне 1914 года, стоит отметить, что подготовка к войне и сама война стала одновременно как кульминацией нарастающего напряжения на мировой арене, в том числе отправной точкой череды международных конфликтов, результаты которых приходится «пожинать» и по сей день, так и поводом для подписания ряда международных договоров и формирования международной политики в сфере защиты населения, пострадавшего от последствий боевых действий.

«Первой жертвой всякой войны становится международное право», — пишет Евгений Ростиславович Воронин¹. Вопрос соотношения понятий «право» и «война» и их сосуществование в рамках одной правовой реальности рассматривали многие юристы. Среди них был Владимир Матвеевич Гессен, который анализировал вопрос существования права войны². Несмотря на противопоставление права войне, исследователями была обоснована необходимость урегулирования отдельных вопросов войны посредством кодификации соответствующего права. Оно должно было играть роль сдерживающего фактора в ведении войны, служить определенной гранью дозволенных действий в период вооруженных конфликтов. Однако далеко не все страны торопились подписываться под ограничениями.

Для начала необходимо рассмотреть вопрос международно-правовой защиты отдельных категорий населения в период боевых действий, таких как: военнопленные, дети, инвалиды, беженцы, семьи военных, оставшиеся без

¹ Воронин Е.Р. Первая мировая война. Errare humanum. Кто виноват? // Фонд исторической перспективы, 2014. URL: http://www.perspektivy.info/history/pervaja_mirovaja_vojna_errare_humanum_kto_vinovat_2014-12-04.htm (дата обращения: 29.08.2021).

² Гессен В.М. Война и право // Вопросы мировой войны. Сб. ст. под ред. проф. Туган-Барановского. Петроград, 1915. С. 484-506.

кормильца, а также вопрос участия Российской империи в международно-правовой защите указанных категорий.

Следует отметить, что до Первой мировой войны отсутствовала как таковая международная система защиты прав населения, пострадавшего от боевых действий. Главной особенностью правового регулирования защиты населения было то, что такое регулирование обеспечивалось нормами национального права.

Ущемление прав детей во время Первой мировой войны стало одной из причин создания в 1919 году Комитета детского благополучия при Лиге Наций, а затем, в 1924 году, принятия Международной декларации прав ребенка¹, нормы которой впервые в истории международного права закрепили принципы защиты прав несовершеннолетних². Таким образом, до начала Первой мировой войны вопросы защиты прав ребенка на международном уровне урегулированы не были. И даже Международная декларация прав ребенка 1924 года предусматривала всего пять положений, одно из которых устанавливало, что в тяжелое время ребенок должен получать помощь в первую очередь.

Что касается защиты прав раненых, то в 1864 году была принята Женевская конвенция (Россия присоединилась с 1867 года), нормы которой применялись уже в 1877-1878 годах во время русско-турецкой войны. Эта конвенция положила начало международного гуманитарного права. Согласно положениям Женевской конвенции 1864 года раненые военнослужащие и оказывающие им помощь должны были иметь защиту от нападения³.

Отдельные аспекты защиты прав военнопленных были урегулированы Гаагскими конвенциями 1899 и 1907 годов, которые предусматривали

¹ Geneva Declaration of the Rights of the Child Adopted, 26 September, 1924, League of Nations // UN Documents. URL: <http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm> (дата обращения: 15.06.2021).

² Хмелевский С. В. Международно-правовая защита детей с древности до начала Второй мировой войны / С. В. Хмелевский // Пробелы в российском законодательстве. М., 2012. № 1. С. 295-298.

³ The 1864 Geneva Convention // International committee of the Red Cross. URL: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/treaty/geneva-convention-1864.htm> (дата обращения: 12.07.2021).

обязанность воюющих государств соблюдать права военнопленных, в том числе их право на жизнь.

Что касается прав женщин и беженцев во время военных действий, то данные категории если и защищались до Первой мировой войны, то только нормами национального законодательства.

Отсутствие полноценной системы международной защиты прав уязвимых категорий населения во время боевых действий связано с рядом причин. Во-первых, в конце XIX — начале XX века необходимость международно-правового регулирования еще не была на столько острой, как в последующие периоды. Во-вторых, на международном уровне отсутствовал опыт правового регулирования защиты населения в период «мировых войн». В-третьих, идеи солидарности и необходимости помогать более слабым еще только зарождались. В-четвертых, на первый план выходили амбиции государств в экономическом развитии и превосходстве.

Существовавшая к началу XX века конфронтация на мировой арене усугублялось гонкой вооружения. Как результат, в канун войны англо-германские и русско-германские отношения достигли пика напряженности. Особенно острой ситуация ощущалась на Балканах, т. к. именно там пересекались интересы европейских империй¹. Именно нарастающее напряжение между государствами вызывало обеспокоенность юристов-международников. Предвидя последствия «беззаконности» и отсутствия каких-либо ограничений в вопросе ведения боевых действий, еще до начала Первой мировой войны активно обсуждалась необходимость ограничения использования определенных видов оружия, установления норм обращения с военнопленными и так далее.

К сожалению, политика далеко не всех государств была направлена на заботу о мирном населении и предотвращении войны путем разрешения конфликта дипломатическим путем. Вскоре широкое распространение получила идея «превентивной войны». В германской и австро-венгерской прессе

¹ Матвеева А. Г., Рогинский В. В., Айрапетов О. Р. Россия в системе международных отношений накануне и в годы Первой мировой войны. М., 2020. Т.1. С. 31.

освещалась необходимость такой войны из-за угрозы, исходящей для Австро-Венгрии со стороны России. Тем не менее союзники России понимали, что она не готова к войне. Это обстоятельство предопределяло состояние международных отношений между государствами.

Более того, распространение «русофобских» убеждений в германской и австро-венгерской прессе было одной из причин выбранной Россией внутренней политики, направленной на укрепление военного потенциала. В 1914 году Б. А. Энгельгардт, депутат Государственной думы, отметил целесообразность перевооружения и формирования более сильной, лучше экипированной армии, чем у Германии или Австрии. Агитация против Российской империи, внутренние проблемы Российской империи стали причиной ухудшения взаимоотношений между Российской империей и Францией.

В своем дневнике А. Н. Куропаткин, будучи военным министром, в ноябре 1902 года указал, что генерал Н. Н. Обручев, вернувшись из Франции, рассказал о разочаровании французов в существующем государственном укладе Российской империи. Учитывая, что власть Франции в тот момент отличалась социалистическими и либеральными течениями, самодержавный режим Российской империи стал в их понимании пережитком и вызывал ненавистную реакцию¹.

Долги перед Францией также не способствовали улучшению положения Российской империи. К 1913 году ее долг перед Францией составлял 17 млрд франков².

Далее последовало активное вооружение Российской империи, Франции и Британской империи. Бюджетные средства выделялись также на образование военных.

¹ Куропаткин А. Н. Дневник генерала А.Н. Куропаткина: [отрывки из дневников, 17 ноября 1902 г. - 12 марта 1906 г.]. М.: Государственная публичная историческая библиотека России, 2010. С. 10.

² Великая война. Финансовые отношения между Россией и Францией. 1914—1917: пер. с фр. М.А. Елистратова / ред., прим. А.В. Бугрова. М.: Вече, 2017. 160 с.

Несмотря на наращивание военного потенциала, Россия старалась снизить накал противостояния между сформировавшимися государствами. Министр иностранных дел выступил с речью, в которой утверждал о существовании крепкого союза между Россией, Францией и Англией, не отвергая при этом идеи налаживания «давних дружественных» отношений с Германией¹.

Мирные высказывания со стороны российского министра были и в адрес Австро-Венгрии, однако все эти заявления остались без ответа. Подготовка к войне шла полным ходом.

Таким образом, к началу Первой мировой войны Российская империя имела дружественные связи с Францией, которые, однако, пошатнулись после событий 1905 года. Историки считают период с 1880 до революционных событий 1917 года «золотым веком» взаимоотношений этих двух держав².

Следует отметить, что внешняя политика Российской империи, в отличие от внутренней, оставалась закрытой для общества, непонятной и неизвестной для населения империи. В соответствии с законодательством России, вся власть в сфере внешней политики принадлежала верховной власти. Министерство иностранных дел в свою очередь было исполнительным органом. Государственная Дума, прообраз парламента, не имела право участвовать в принятии главой государства внешнеэкономических и политических решений, а также влиять на них³.

Однако индустриализация привела к развитию внешней торговли и предпринимательской деятельности, которая напрямую зависела от международных отношений между государствами. Например, острым стал вопрос режима черноморских проливов. Кроме того возникла неопределенность

¹ Речь Министра Иностранных дел, произнесенная в общем собрании Государственной Думы 10 мая 1914 года // Известия Министерства иностранных дел. СПб., 1914. №4. С.19.

² Таньшина Н. П., Романова Е. В., Журавлева В. И. Россия в системе международных отношений накануне и в годы Первой мировой войны. М.: Институт Всеобщей истории РАН. Т. 2 С. 65.

³ Высочайше утверждённое положение о выборах в Государственную думу. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Том XXV. Отделение 1. 1905 г. СПб.: Гос. тип., 1908. С. 645.

относительно положения Российской империи в Персии, куда экспортировалась продукция легкой промышленности, и ситуации на Дальнем Востоке, где лидирующую позицию в торговле занимали иностранные предприниматели.

Таким образом, вопрос взаимодействия государственной власти с обществом в сфере ведения внешней политики стал актуальным еще в конце XIX столетия. Немало исследователей посвятили свои труды изучению данного вопроса: И. И. Астафьев, А. В. Игнатъев и другие¹.

Важным является также вопрос участия иностранных лиц в предпринимательской деятельности Российской империи (с привлечением иностранного капитала). Результаты анализа данного вопроса указывают на то, что иностранный капитал в экономике России влиял на положение населения империи².

Одним из первых вопрос пересечения внутренней и внешней политики, влияние внешней политики на общество в своих работах рассмотрел И. В. Бестужев³. Следует отметить, что даже на безучастном в политическом плане русского крестьянина так или иначе сказывались события, происходившие на мировой арене, а также участие иностранных лиц в формировании внутренней экономики.

Отдельно следует выделить ряд основных договоров между Российской империей и другими государствами.

В 1897 году министры иностранных дел Российской империи и Австро-Венгрии достигли соглашения о сохранении статуса-кво на Балканах. В ходе

¹ Астафьев И.И. Русско-германские дипломатические отношения 1905-1911 гг. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1972. 305 с.; Игнатъев А.В. Русско-английские отношения накануне первой мировой войны. М.: Соцэкгиз, 1962. 244 с.

² Ананьич Б.В. Россия и международный капитал. 1897-1914: Очерки истории фин. отношений Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1970. 316 с.; Дякин В.С. Германские капиталы в России: Электроиндустрия и электр. Транспорт. Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1971. 288 с.

³ Бестужев-Лада И.В. Борьба в России по вопросам внешней политики. 1906-1910. М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1961. 406 с.

переговоров возникли сложности с определением режима проливов, которые предполагалось урегулировать в будущем¹.

Англо-русское соглашение (его еще называют конвенцией), с принятием которого завершилось формирование Антанты, было подписано в 1907 году в Санкт-Петербурге (со стороны Российской империи — министром иностранных дел А. П. Извольским; со стороны Британии — послом Артуром Николсоном). В рамках этого соглашения урегулировались вопросы сфер влияния Российской империи и Британской империи в Средней Азии². Также, в соответствии с положениями соглашения, Россия принимала обязательство не вступать в прямые дипломатические сношения с Афганистаном. В рамках конвенции обе стороны признали суверенитет Китая над Тибетом, однако власти Тибета выразили протест на этот счет, в то же время сам Китай также не считал договор действительным из-за того, что он не выступал в качестве одной из его сторон.

Интересным является также не отвечавший интересам империи Бьёркский договор³, тайно заключенный с Германией по личной инициативе Николая II⁴. Данное соглашение состояло из 4 статей, которые предусматривали обязательство оказать взаимную помощь в случае военных действий со стороны какого-либо европейского государства. По условиям договора он вступал в силу после заключения мира между Россией и Японией. Однако этого так и не произошло из-за резко негативного отношения к указанной инициативе со стороны Министерства иностранных дел и советников Николая II.

Эти и другие соглашения и договоры были по большей части направлены на установление власти в различных регионах мира теми или иными странами.

¹ Россия. Договоры. Сборник договоров России с другими государствами. 1856-1917. М.: Госполитиздат, 1952. С.303-306.

² Остальцева А.Ф. Англо-русское соглашение 1907 года: Влияние русско-японской войны и революции 1905-1907 гг. на внешнюю политику царизма и на перегруппировку европейских держав. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1977. 277 с.

³ Русско-германский союзный договор, Бьёрке, 11/24 июля 1905 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/FOREIGN/bjorke.htm> (дата обращения: 30.04.2021).

⁴ Ермолов М.М. Германия и Россия в борьбе глобальных проектов за мировое господство. СПб.: Изд-во Александра Сазанова, 2021. 218 с.

Внешнюю политику Николая II оценивают по-разному. В целом, за исключением русско-японской войны, действия были взвешенными и направленными на стабилизацию положения Российской империи на мировой арене ¹.

У российского общества также складывалось собственное представление о происходивших внешнеполитических событиях. Это объясняется тем, что многие из них освещались в прессе. Несмотря на то, что некоторые промышленные капиталисты склонялись к союзу с Германией, пресса широко агитировала за укрепление союза с Францией и Англией, а потому население в целом с одобрением воспринимало внешнюю политику государства ².

Тем не менее Балканские войны 1912–1913 года были восприняты обществом как показатель слабости государственного строя и дипломатии Российской империи.

Пресса критиковала отсутствие реформ Министерства иностранных дел, эта тема стала одной из центральных в прессе довоенного периода, т. к. все внешнеполитические проблемы списывались на недостаточный уровень подготовки дипломатов, качество кадрового состава.

В предвоенный период одобрение со стороны населения начинает получать Государственная дума. В данном вопросе можно увидеть несоответствие предусмотренного законодательством порядка фактическим обстоятельствам. Участие Государственной думы в формировании внешней политики не было урегулировано законодательством. Тем не менее министры иностранных дел нередко обращались за советом к депутатам (А. П. Извольский, С. Д. Сазонов)³.

Буржуазии не удалось добиться влияния в сфере внешней политики, однако Министерство иностранных дел было вынуждено считаться с мнением «знати»,

¹ Айрапетов О.Р. Внешняя политика Российской империи, 1801-1914. М.: Европа, 2006. С. 623.

² Кострикова Е.Г. Российское общество и внешняя политика накануне Первой мировой войны 1908-1914 гг. М.: Институт российской истории РАН, 2007. С. 399.

³ Кострикова Е. Г. Российское общество и внешняя политика накануне Первой мировой войны 1908-1914 гг. М.: Институт российской истории РАН, 2007. 409 с.

т. к. ей принадлежала пресса, которая со своей стороны воздействовала на общественное мнение в Российской империи.

Вышеуказанное положение Российской империи на международной арене, ее внешняя и внутренняя политика, а также события, происходившие накануне Первой мировой войны, свидетельствуют о том, что большая часть внимания уделялась вопросам экономического характера и правового регулирования международных отношений.

До Первой мировой войны вопросы защиты прав человека решались нормами национального законодательства либо двухсторонними соглашениями между государствами.

Понятие «права человека» было впервые сформулировано в «Декларации прав человека и гражданина» Франции¹, принятой в 1789 году. К «рождению» этого понятия вели длительные эволюционные процессы сознания человека от Великой хартии вольностей (1215 год) и Билля о правах (1689 год и 1791 год).

Следует отметить, что в XIX веке во многих государствах начинает формироваться либеральный и гуманистический набор основных гражданских и политических прав (свобода, неприкосновенность права собственности, избирательное право, равноправие женщин с мужчинами и др.). Одной из центральных проблем для мирового сообщества стала проблема рабства.

Появившийся в 1833 году в Британской империи Акт об отмене рабства², отмена рабства северными штатами США вплоть до 1804 года — вероятно, стали одними из факторов, повлиявших на отмену крепостного права в Российской империи в 1861 году. Мировая тенденция отмены рабства и крепостничества ярко указывает на взаимосвязь процессов, происходящих в различных государствах, на тот момент еще не испытывавших на себе влияние глобализации.

¹ Original Declaration of the Rights of Man and of the Citizen (1789 1791) // UNESCO, 2003. URL: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-6/original-declaration-of-the-rights-of-man-and-of-the-citizen-1789-1791/> (дата обращения: 10.06.2021).

² Slavery Abolition Act 1833 // Legislation on the slave trade. URL: https://www.pdavis.nl/Legis_07.htm (дата обращения: 05.08.2021).

В начале XX века в Западной Европе широкое распространение получают идеи о защите прав трудящихся, об их праве объединяться в сообщества, профсоюзы, о праве работников получать социальную помощь. Эти идеи оказывали влияние на взгляды населения Российской империи, которое все больше осознавало свою угнетенность и требовало помощи и социальной защиты со стороны государства.

На международном уровне в 1922 году была организована Международная федерация за права человека (FIDH) — одна из первых международных организаций, деятельность которых строится вокруг защиты прав человека. Однако это произойдет уже после того, как в Российской империи произойдет революция, которая затронет вопрос защиты прав отдельных категорий населения.

Необходимо уделить отдельное внимание Брюссельской конференции 1874 года, которая была посвящена кодификации законов и обычаев войны. Российская империя стала инициатором организации этой конференции. В ней с разным уровнем вовлеченности приняли участие 15 государств, среди которых была сама Российская империя, Германия, Австро-Венгрия, Бельгия, Дания, Испания, США, Франция, Великобритания, Иран, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Турция, Швеция. Осознавая масштаб бед, приносимых военными действиями, а также масштаб нарушения прав мирного населения, участники Конференции были намерены урегулировать вопросы войны с целью уменьшения страданий как гражданского населения, так и военнопленных.

Семнадцатого апреля 1874 года в Российской империи был издан циркуляр, которым фактически созывалась Брюссельская конференция. Кодификация законов и обычаев войны необходимо было провести до предположительного начала военных действий с целью установления правил, которых должны были бы придерживаться стороны соглашения.

Специально для достижения поставленных целей был предложен проект Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны¹, основой которой послужили идеи об ограничении наносимых войной последствий.

Автором проекта выступил Фёдор Фёдорович Мартенс, который руководствовался принципами, разработанными в Петербургской конвенции 1868 года. В проекте рассматривались вопросы соотношения прав воюющих сторон и гражданского населения, предлагалось разрешение вопросов о репрессалиях².

Над проектом Конвенции была проделана огромная работа. Циркуляр, который стал приглашением к участию в Брюссельской конференции, должен был стать часть общего документа, составленного с целью внедрения права в область войны. Тем не менее к моменту проведения конференции у стран-участников были свои скрытые мотивы, не желая ограничивать войну как таковую в своем ужасающем проявлении, в надежде на победу в тех или иных боевых действиях и нежелании нести ответственность за последствия войны, многие участники не поддержали проект. Следует отметить, что серьезных замечаний относительно формулировок и текста проекта не было.

По итогам конференции участники приняли Брюссельскую декларацию, основанную на вышеупомянутом проекте. Декларация носила рекомендательный характер.

Несмотря на то, что результатом Брюссельской конференции стал не нормативно-правовой акт, обязательный для исполнения, а декларация рекомендательного плана, конференция сама по себе имеет огромное значение, так как она положила начало движению мировой общественности в сторону кодификации правил ведения войны и установления ограничений в сфере боевых действий.

¹ Проект Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны // International committee of the Red Cross. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/135?OpenDocument> (дата обращения 25.07.2021).

² Брюссельская конференция 1874 года // Военный Энциклопедический Словарь. М., 1986. 863 с.

В своем труде «Восточная война и Брюссельская конференция. 1874-1878 гг.» Ф. Ф. Мартенс делал акцент на том, что достижения Брюссельской конференции никогда не будут забыты. Результаты конференции являются большим шагом к достижению гуманных целей и навсегда останутся в истории русской политики¹. Спустя почти 150 лет выводы Фёдора Фёдоровича не теряют актуальности, что свидетельствует о дальновидности Мартенса. В настоящее время идеи, выдвинутые на Брюссельской конференции являются мощным фундаментом современных научных исследований².

В 1875 году Институт международного права в городе Гент отметил значимость Брюссельской конференции.

Если в Брюссельской конференции 1874 года участвовало 15 стран, то на Первую Гаагскую конференцию прибыли представители 26 государств.

Особое внимание стоит обратить на Гаагские конвенции и декларации (1899 года и 1907 года), т. к. именно они заложили основы международного гуманитарного права, обеспечив защиту прав населения, которое могло пострадать в результате военных действий³.

Десятидневная Гаагская конференция завершилась подписанием следующих конвенций: «О мирном решении международных столкновений»⁴, «О применении к морской войне начал Женевской конвенции 1864 года», «О законах и обычаях сухопутной войны»⁵.

¹ Мартенс Ф.Ф. Восточная война и Брюссельская конференция. 1874-1878 гг. СПб.: тип. М-ва пут. сообщ. (А. Бенке), 1879. 46 с.

² Заботкин А.С. Вклад учёных дореволюционной России в развитие международного гуманитарного права : специальность 12.00.10 «Международное право; Европейское право» : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Заботкин Алексей Сергеевич. М., 2008. 23 с.

³ Гаагская конференция. Вторая конференция мира. 1907. СПб.: тип. В.Ф. Киршбаума, 1908. 272 с.

⁴ Конвенция «О мирном решении международных столкновений» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901762207> (дата обращения: 17.01.2021).

⁵ Рыбаченок И.С. Россия и Первая конференция мира 1899 года в Гааге. М.: РОССПЭН, 2005. С. 163.

Также были подписаны декларации: «О воспрещении метать снаряды и взрывчатые вещества с воздушных шаров или при помощи иных подобных новых способов», «О воспрещении употреблять снаряды, имеющие единственным назначением распространять удушающие или вредоносные газы», «О воспрещении употреблять пули, легко разворачивающиеся или сплюсывающиеся в человеческом теле»¹.

Как считал В.М. Гессен, основным и самым главным результатом Гаагской конференции было то, что праву удалось достигнуть область войны, которая одновременно является наиболее отстраненной от права, но при этом больше остальных сфер нуждается в нем².

Таким образом, Первая Гаагская конференция положила начало гуманитарному праву в условиях военных действий. Положения, в частности, регулировали вопросы содержания и обращения с военнопленными, внедряли принцип гуманного обращения и возлагали ответственность за содержание военнопленных на правительство государства, которое берет в плен. Также рассматривались имущественные права военнопленных, их передвижение и иные вопросы. Важной являются положения статьи 27, которая регулирует вопрос защиты храмов, образовательных учреждений и учреждений благотворительности.

Статьи 47-56, в свою очередь, посвящены вопросу нахождения на оккупированных территориях — какие права и обязанности имеет оккупант относительно налогов, использования складов оружия, недвижимости и иной собственности государства или его населения.

Последний четвертый раздел конвенции регулирует права и обязанности нейтральных государств. В этом разделе идет речь о применении правил Женевской конвенции относительно условий предоставления помощи раненым.

¹ Гаагская конференция. Конвенции и декларации, подписанные на конференции мира в Гааге 17-29 июля 1899 года. СПб.: Сенат. тип., 1901. 88 с.

² Гессен В.М. О значении Гаагской конференции // ЖМЮ, 1900. №3. С. 56-109.

Примечательной является также Гагская конвенция, которая своими нормами защищает права раненых и больных, предусматривает запрет атаковать госпитальные суда, корабли Общества Красного Креста или иные суда, осуществляющие транспортировку раненых и больных.

При этом не все идеи, выдвинутые на Гагской конференции, удалось претворить в жизнь. Как отмечал Л. А. Камаровский, идея сократить ассигнование денежных средств на вооружение потерпела неудачу¹.

Однако роль Гагских конференций мира 1899 и 1907 года в развитии гуманитарного права и участие Российской империи в них невозможно переоценить. Следует также отметить вклад Ф. Ф. Мартенса, который являлся организатором обеих конференций и автором их программ. Он глубоко верил в то, что с помощью форумов и конференций можно ввести право и теорию в реально существующие антагонистические взаимоотношения государств, тем самым уменьшив вероятность начала войны².

Вопросу значения Первой Гагской конференции посвящены также труды В. В. Пустогарова³, О. В. Гликман⁴, Ю. Я. Баскина, Д. И. Фельдмана⁵ и других ученых. В. В. Пустогаров считал, что Первая Гагская конференция была подготовительной. Во-первых, в 1899 году еще отсутствовало явное противостояние сторон. Во-вторых, вопросы, по которым не удалось достичь компромисса, могли быть отложены «на потом», в то время как уже в 1907 году такой возможности не было ввиду обострения международно-правовых отношений. Идеи, выдвинутые Российской империей, касались не только

¹ Камаровский Л.А. Гагская мирная конференция 1899 года. М.: О-во взаимопомощи студентов юристов Моск. ун-та, 1905. 64 с.

² Гликман О.В. Гагские мирные конференции 1899 и 1907 годов: российская инициатива и дальнейшее развитие МГП // Круглый стол «Вклад России в формирование МГП и идей гуманности: исторические, правовые, дипломатические и культурные аспекты» 18 мая 2018. М.: Гуманитаризм, 2018. С. 1-12.

³ Пустогаров В.В. Международное гуманитарное право. М.: ИГПАН, 1997. 52 с.

⁴ Гликман О.В. Международно-правовое значение Второй Гагской конференции мира 1907 г. и роль России / О. В. Гликман // Международная аналитика. 2017. № 2(20). С. 91-93.

⁵ Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. История международного права. М.: Междунар. отношения, 1990. 204 с.

уменьшения темпов вооружения, но и поиска дипломатического пути, который помог бы избежать предстоящей войны. Возможно, именно из-за готовности участников принимать идеи «цивилизованного мира» в проекте «конференция против вооружения» превратилась в «конференцию мира».

Со стороны Российской империи также были выдвинуты предложения организовать международный арбитражный суд, однако имелись разногласия по этому вопросу, поэтому удалось достигнуть компромисса в отношении норм, регулирующих полномочия международного третейского суда, который должен был устранять разногласия, возникающие между государствами, с целью предотвращения эскалации конфликта и развязывания войны.

Известная в правовых и исторических кругах «оговорка Мартенса» была также сформулирована в 1899 году в рамках Гаагской конференции. Как уже было отмечено, на первой конференции государства не могли прийти к согласию относительно ряда вопросов, именно поэтому Ф. Ф. Мартенс вынес предложение сформулировать в преамбуле Конвенции 1899 года положение, которое предусматривает, что в случаях неурегулированными нормами, принятыми сторонами, население и воюющие охраняются началами (принципами) международного права, так как эти принципы являются производными от обычаев населения, законов человечности. Примечательной эта оговорка является потому, что она ограничила возможность использования непредусмотренных соглашениями методов войны, которые являются бесчеловечными, и тем самым закрепила главенствующую роль международного обычая в вопросе ведения войны. На сегодняшний день «оговорка Мартенса» также используется в международном праве, что говорит об ее универсальном характере.

На Второй Гаагской конференции Николай II выдвинул предложение создать Лигу Наций, которое было принято международным сообществом. Идея заключалась в ограничении военного потенциала государств, с тем чтобы снизить темп существующей гонки вооружений и уменьшить риск боевых действий. При подготовке вопросов для обсуждения на Второй Гаагской

конференции дипломаты Российской империи сформировали следующие положения:

1. Необходимо сохранить численность сухопутных и морских войск, а впоследствии ее сократить, а также уменьшить объем выделяемых из бюджета средств на вооружение.
2. Сочтено рациональным запретить использование нового огнестрельного оружия, равно как и взрывчатых веществ.
3. Следует ограничить применение в полевой войне метательных снарядов, а также взрывчатых веществ и видов вооружения.
4. Необходимо пересмотреть и при необходимости ратифицировать декларативные нормы о законах и обычаях войны, изложенных в Женевской конвенции 1864 года и разработанных на конференции в Брюсселе 1874 года.

Таким образом, вторая конференция являлась продолжением конференции 1899 года. В ней приняли участие уже 44 государства, почти вполнину больше, чем в первой. Кроме представителей дипломатического корпуса, делегации стран представляли также юристы-международники, что характеризует данную конференцию как знаковое событие в истории международного права.

На Второй Гаагской конференции были внесены изменения и дополнения в три конвенции и четвертую декларацию 1899 года. Также, в соответствии с вынесенными предложениями и программой, были приняты новые международно-правовые акты, призванные регулировать ведение морской войны, о чем уже упоминалось ранее. Заключительный акт Конференции 1907 года включал в себя рекомендации государствам по пересмотру ограничений численности вооружения, признание принципа обязательного арбитража и предусматривал созыв третьей конференции. Ценность Гаагских конвенций заключается в том, что многие из них до сих пор являются источниками международного права.

Таким образом, определяя правовые аспекты участия Российской империи в системе международных отношений накануне 1914 года, следует отметить ее

огромный вклад в развитие института защиты прав человека в период военных действий, который невозможно переоценить.

Будучи инициатором первых попыток кодификации права войны, Российская империя выступила движущей силой в вопросе гуманизации международного права. Анализируя достижения Брюссельской конференции, а также двух Гаагских конференций можно смело утверждать, что Российская империя принимала самое деятельное участие в развитии международного гуманитарного права. Благодаря достижениям русских ученых, юристов и историков, в основу современных принципов международного права легли сформулированные еще в конце XIX века положения. Выступая в качестве и участника, и организатора ряда международных конференций Российская империя смогла стать не только инициатором создания зарождающейся системы международной защиты прав населения, но и реализовать предложенные идеи во внутренней политике.

Основные направления, которые касались защиты прав населения Российской империи, в международно-правовом разрезе были следующие:

- закрепление норм защиты прав населения, которое может пострадать в случае войны на международно-правовом уровне в конвенциях, инструкциях и договорах;
- участие Российской империи в научных конференциях с целью содействия международному сотрудничеству отечественных и зарубежных исследователей.

В качестве вывода можно отметить следующее: Российская империя уже в дореволюционное время активно участвовала в международно-правовом формировании института защиты прав человека, который только зарождался. Кроме того, прогрессивные идеи российского научного сообщества были использованы в нормативно-правовых актах Лиги Наций. Идеи, выдвинутые российскими юристами на международном уровне, нашли свое правовое

отображение в социальном законодательстве Российской империи в конце XIX – начале XX века.

1.2. Историко-правовой анализ социального законодательства Российской империи в конце XIX – начале XX века

Правовые реформы и изменения в законодательном процессе следует исследовать методом системного анализа, параллельно изучая исторические предпосылки, которые привели к изменению правовой реальности. Изучая законодательство Российской империи, регулирующее вопросы защиты населения, пострадавшего от боевых действий, необходимо также проанализировать общие положения права Российской империи в конце XIX — начале XX века, в том числе социальное законодательство изучаемого периода, а именно:

- проанализировать предпосылки и причины формирования социального законодательства;
- определить основные источники права вышеуказанного периода;
- проанализировать главные направления государственной политики изучаемого периода;
- исследовать области права, на которые больше всего обращал внимание законодатель и которые нуждались в реформировании.

Следует отметить, что формирование и развитие социального законодательства зависит от ряда факторов: экономических, социальных и политических. При этом социальное законодательство способно развиваться только при условии высокого уровня развития государства и права как такового.

Развитая общая система законодательства также является необходимым условием формирования социального законодательства¹.

Социальное законодательство призвано регулировать вопросы защиты прав наемных работников, детей-сирот, нетрудоспособных, семей, потерявших кормильца, беженцев и других групп населения, в первую очередь – уязвимых. Конец XIX — начало XX веков в Российской империи характеризовались развитием машинного производства, ростом количества наемных работников. Именно поэтому проблема защиты трудовых прав была одной из самых актуальных в довоенный период. Массовое применение труда женщин в ночные смены, привлечение к труду малолетних детей, восемнадцатичасовой рабочий день, низкие заработные платы, отсутствие контроля со стороны государства за условиями труда работников — все эти аспекты свидетельствовали о необходимости развития социального законодательства².

В начале XX века в Российской империи уже имелись предпосылки формирования и развития социального законодательства. Экономический аспект развития социального законодательства заключался в развитии капитализма. В то же время социальным аспектом был низкий жизненный уровень населения. Законодатель на данные факторы отреагировал принятием ряда нормативно-правовых актов, которые мы рассмотрим далее более детально.

Следует также рассмотреть исторические аспекты, которые повлияли на формирование и развитие социального законодательства. Причины и предпосылки формирования социального законодательства в Российской империи появились еще с конца XVIII века, когда Французская революция разрушила привычный, устоявшийся для многих государств сословный строй и провозгласила всем известный лозунг «Свободы, Равенства, Братства», что в

¹ Дорская А.А. Особенности развития системы права России: проблема периодизации (продолжение) // Вестник Московского государственного педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2011. №2. С. 51-58.

² Семионкина Н.Г. Предпосылки развития социального законодательства в Российской империи начала XX века / Н. Г. Семионкина // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2015. № 1(17). С. 98-102.

длительной перспективе повлекло за собой формирование идей равенства перед законом вне зависимости от происхождения и сословия¹. Идеи Наполеона Бонапарта оставили глубокий след, который сделал невозможным возврат к прежнему дореволюционному правовому сознанию, а также состоянию государства и права, в том числе правоотношений между государством и населением.

Происходящие изменения в правовом сознании общества усложнялись набирающей обороты индустриализацией. Изобретение парового двигателя, появление новых технологий стали причиной изменения условий труда и появления новой прослойки общества — наемных работников, положение которых только ухудшалось: они бедствовали, мигрировали в поиске заработка и пропитания, получали увечья на производстве и фабриках². Тенденции были общие для большинства государств. В свою очередь Российской империи длительное время удавалось сохранять социально-политическую стабильность из-за того, что она оставалась безучастной ко многим экономическим и политическим процессам, происходившим в Западной Европе в XIX веке. Тем не менее увеличивался разрыв в образе жизни и обеспеченности между высшими слоями и большинством населения³. Имеющиеся проблемы действующего на тот момент законодательства обострялись в период боевых действий.

Однако нельзя не отметить тот огромный вклад законодателя середины XIX века, который стал фундаментом преобразования существующей правовой модели в целях гуманизации права и развития правового сознания населения Российской империи.

¹ Берндль К., Хаттстен М., Небел А., Удельхофен Г. Мир накануне Первой мировой войны М.: Мир книги, 2008. С. 6.

² Берндль К., Хаттстен М., Небел А., Удельхофен Г. Мир накануне Первой мировой М.: Мир книги, 2008. С. 7.

³ Берндль К., Хаттстен М., Небел А., Удельхофен Г. Мир накануне Первой мировой войны М.: Мир книги, 2008. С. 60.

К середине XIX века в Российской империи было достаточное количество теоретиков и практиков права, которые разработали многочисленные нормативно-правовые акты, лежавшие в основе реформ 1861 года¹.

Крупнейшей реформой Александра II стала отмена крепостного права в 1861 году², и введение земств (института местного самоуправления) в 1864 году. Помимо вышеуказанных инициатив, Александр II провел также военную реформу. Однако постоянно растущая оппозиция и количество тайных сообществ требовало более радикальных социальных и экономических изменений, что стало причиной убийства Александра II взрывом бомбы террористической группы «Народная воля»³. Восприняв данное событие как несостоятельность либеральных реформ, Александр III, сын Александра II, отказался от большинства начинаний отца. Например, полномочия земств были ограничены, усилилась цензура, ужесточилась националистическая политика, выраженная в русификации населения Российской империи. Однако такие шаги только подрывали доверие к власти. Идеология «Манифеста Коммунистической партии» Карла Маркса и Фридриха Энгельса стали популярны среди некоторых оппозиционных течений.

В 1905 году Россия признала поражение в Русско-японской войне, подписав Портсмутский мирный договор⁴. Ослабление царского режима и активизация оппозиционного движения стали одной из причин революции 1905 года. «Голодные люди хотят куска хлеба, сытые — требуют соблюдения их прав. Революции всегда совершаются сытыми людьми», — писал А. И. Яковлев, в книге о русско-японской войне⁵. Таким образом, А. И. Яковлев выделяет в качестве первопричины недовольства населения не его плохое экономическое положение, а развитие правосознания.

¹ Рогов В.А. История государства и права России IX - начала XX веков. М.: Зерцало: ТЕИС, 1995. С. 158.

² Манифест от 19.02.1861 г. // МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/feb1861.htm> (дата обращения: 12.03.2021).

³ Берндль К., Хаттстен М., Небел А., Удельхофен Г. Мир накануне Первой мировой войны. М.: Мир книги, 2008. С. 63.

⁴ Портсмутский мирный договор между Россией и Японией // Сборник договоров России с другими государствами. 1856-1917. М., 1952. С. 337- 342.

⁵ Яковлев А.И. Русско-японская война 1904-1905 годов. М.: Вече, 2017. С. 35.

Следует отметить, что развивалось не только правосознание обычных людей, но и зарождались новые течения юридической мысли. Так, конец XIX — начало XX века ознаменовались появлением неолиберализма. В рамках данной доктрины объединялись идеи позитивизма и естественно-правового понимания¹.

Бывший член руководства «Народной воли» Л. А. Тихомиров, порвавший с революционерами, писал в своей книге «Монархическая государственность»: «Беспрерывно и бесконечно возрастающая административно-бюрократическая опека, превзошедшая все примеры, бывшие дотоле, приводит общественные силы к расслаблению... Так воспитываемая нация не может не терять постепенно политического смысла и должна превращаться все более в "толпу". В толпе же непременно возобладают демократические понятия... — свобода, равенство и братство. И под этими лозунгами ловкие политические авантюристы поведут толпу, куда захотят»². «Господа либералы, ослепленные идеей свободы, желали перемен, во-первых, немедленно, во-вторых, всех перемен сразу, и, в-третьих, желали сами получить все выгоды от этих перемен, не делясь ни с самодержавной властью, ни с полуграмотным народом», — пишет А. И. Яковлев. Таким образом, большинство нарастающих социальных проблем были связаны не только с несовершенством социального законодательства, но и с завышенными ожиданиями скорейших реформ, которые полностью изменят жизнь обычного жителя Российской империи.

В шествии 9 января 1905 года участвовало около 200 тыс. рабочих, требовавших от царя защитить их интересы. Вследствие приказа открыть огонь сотни людей были убиты. Событие, ставшее известным под названием «Кровавое воскресенье», стало причиной волнений по всей Российской империи, которые в дальнейшем привели к революции 1917 года. По словам В. И. Ленина, революция

¹ Финогентова О.Е. Соотношение позитивистского и естественно - правового начал в политико-правовой мысли России на рубеже XIX - XX вв / О. Е. Финогентова // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3(37). С. 138-141.

² Яковлев А.И. Русско-японская война 1904-1905 годов. М.: Вече, 2017. С. 37.

активизировала все социальные силы капиталистической России¹ и показала их «...в широком общенациональном масштабе, в массовидном, открытом действии на самых различных поприщах...»².

Нарастающее недовольство среди населения привели к подписанию 17 октября 1905 года императором «Манифеста об усовершенствовании государственного порядка»³. Данный документ был призван расширить права населения, придать Государственной Думе законодательный характер.

Следует также отметить, что незадолго до подписания Манифеста, 6 августа 1905 года были опубликованы «Манифест об учреждении Государственной Думы»⁴ и «Положение о выборах в Государственную Думу»⁵.

С начала XX века и до Первой мировой войны резко увеличилась численность рабочего класса, в 1900 году количество рабочих составляло около 12–14 млн человек, тогда как уже в 1913 году этот показатель вырос до 18–22 млн человек⁶.

Правосознание рабочих в данном случае стало фактором возникновения фабрично-заводского законодательства⁷. Трансформация общественного сознания в пользу юридизации отношений между работодателем и наемным работником, как указывает Н. В. Демидов, стала причиной развития и формирования трудового законодательства в Российской империи.

¹ Адамов В.В. Социально-экономический и политический кризис в России накануне Первой мировой империалистической войны. Свердловск, 1958. С. 3.

² Ленин В.И. Л.Н. Толстой и его эпоха. СПб., 1911. Соч. Т. 17. С. 31.

³ Манифест об усовершенствовании государственного порядка // Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т.9. Законодательство эпохи буржуазно демократических революций. Отв. ред. О.И.Чистяков. М., Юридическая литература, 1994. С.41.

⁴ Манифест об учреждении Государственной Думы // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3081/> (дата обращения: 30.09.2021).

⁵ Положение о выборах в Государственную Думу // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5213/> (дата обращения: 30.09.2021).

⁶ Поршнева О.С. Крестьяне, рабочие и солдаты России накануне и в годы Первой мировой войны. М.: РОССПЭН, 2004. С. 118.

⁷ Демидов Н.В. Правосознание как фактор возникновения фабрично-заводского законодательства Российской империи / Н. В. Демидов // Вестник Томского государственного университета. Право. 2018. № 29. С. 5-14. DOI 10.17223/22253513/29/1.

Рост грамотности среди рабочего класса так же стал причиной повышения их правовой осведомленности. Статистические данные указывают на то, что в конце XIX века грамотными было около 52 % рабочих, а уже в 1918 году это число превысило 64 % (в Петербурге в 1914 году писать и читать умели около 80 % мужчин и 56 % женщин из рабочего класса)¹.

Трудовое законодательство и административно-правовое положение рабочих отличались следующими особенностями:

- наемные рабочие попадали в зависимость от работодателей;
- ограничивались избирательное право, а также право на организацию союзов, сообществ;
- запрещалось устраивать забастовки;
- в сфере договора: работодатели могли расторгнуть договор в любое время на свое усмотрение, в отличие от рабочих, которые таких прав не имели;
- круг штрафных санкций, их перечень и размер формировался каждым работодателем индивидуально. Работники не имели правовой защищенности от непомерно высоких штрафов;
- на производствах было распространено рукоприкладство и применение физической силы к рабочим;
- при наличии судебных споров, судьи обычно выносили обвинительные приговоры рабочим.

Фабричное законодательство Российской империи сыграло большую роль в формировании современных нормативов рабочего времени².

Первым законом, регулирующим время труда и отдыха в Российской империи стал Закон 1845 года «О воспреещении фабрикантам назначать в ночные

¹ Крузе Э.Э. Петербургские рабочие в 1912-1914 годах. М.;Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1961. 345 с.

² Бондарюк Д.В. Фабричное законодательство о рабочем времени / Д. В. Бондарюк // Вестник Томского государственного педагогического университета. 2014. № 8(149). С. 99-101.

работы малолетних менее 12-летнего возраста»¹. Как и указано в наименовании самого закона, нормативно-правовой акт запрещал привлекать к ночному труду детей младше 12 лет. М. И. Туган-Барановский критиковал данный закон, обращая внимание на то, что прописанные нормы фактически никогда не исполнялись работодателями. Причиной этому было отсутствие каких-либо санкций за нарушение закона².

Спустя почти сто лет, 01 июня 1882 года был принят Закон «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах»³. Данный нормативно-правовой акт запрещал труд малолетних детей до 12 лет, устанавливал восьмичасовой рабочий день для детей 12-15 лет, ночная работа (с 21.00 до 5.00) и воскресная работа для малолетних детей запрещалась.

Как уже было отмечено, фактически отсутствовали санкции за нарушение трудовых прав. Выявив данную проблему, в 1884 году законодателем был разработан Закон «О взысканиях за нарушение постановлений о работе малолетних на заводах, фабриках, мануфактурах и в ремесленных заведениях»⁴.

Третьего июня 1885 года был принят Закон «О воспреещении ночной работы несовершеннолетними и женщинами на фабриках, заводах и мануфактурах»⁵. Нормами определен запрет на ночную работу детей до 17 лет. Он стал еще одним шагом на пути к обеспечению защиты прав женщин и детей. Закон распространялся на различные отрасли производства, в том числе на легкую промышленность. Фабрикантами данный закон был воспринят негативно.

¹ Закон от 7 августа 1845 г. «О воспреещении фабрикантам назначать в ночные работы малолетних менее 12-летнего возраста» // Полное собрание законов Российской империи (1825–1881). Т. XX (1845). Ч. I. № 19262.

² Туган-Барановский М.И. Избранное. Русская фабрика в прошлом и настоящем. Историческое развитие русской фабрики в XIX веке. М.:Наука Год, 1997. С. 213.

³ Закон от 1 июня 1882 г. «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах» // Полное собрание законов Российской империи (1881–1913). Т. II (1882). № 931.

⁴ Закон от 5 июня 1884 г. «О взысканиях за нарушение постановлений о работе малолетних на заводах, фабриках, мануфактурах и в ремесленных заведениях» // Полное собрание законов Российской империи (1881–1913). Т. IV (1884). № 2286.

⁵ Закон от 3 июня 1885 г. «О воспреещении ночной работы несовершеннолетним и женщинам на фабриках, заводах и мануфактурах» // Полное собрание законов Российской империи (1881–1913). Т. V (1885). № 3013.

Регулярные ходатайство об отсрочке введения в действие данного нормативно-правового акта привели к принятию в 1890 году Закона «Об изменении постановлений о работе малолетних лиц, подростков и лиц женского пола на фабриках, заводах и мануфактурах и о распространении правил о работе и обучении малолетних на ремесленные заведения»¹. Данный закон ограничил права малолетних и женщин, определив ночное время с 22.00 до 4.00, а также разрешив привлекать к ночной работе малолетних в стеклянных производствах. Права женщин и детей некоторым образом были ограничены — с оговоркой можно было использовать труд малолетних в ночное время, а также привлекать к такой работе женщин². Таким образом, сделавший несколько шагов вперед Закон 1885 года сделал шаг назад в 1890 году. Это объяснялось и высокими потребностями государства в кадрах, и растущим противостоянием рабочего класса и буржуазии, которая всячески пыталась ограничить в правах рабочий класс.

Вопрос длительности трудового дня волновал не только женщин и детей, но и мужчин. В результате забастовок и требований со стороны работников сократить рабочий день до 10,5 часов в 1897 году был принят Закон «О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности»³. Данный закон ограничил рабочее время до 11,5 часов, а по субботам и в праздничные дни — до 10 часов.

Таким образом, во второй половине XIX века можно увидеть тенденцию к закреплению прав работников в законодательстве Российской империи относительно продолжительности рабочего времени.

¹ Закон от 24 апреля 1890 г. «Об изменении постановлений о работе малолетних, подростков и лиц женского пола на фабриках, заводах и мануфактурах и о распространении правил о работе и обучении малолетних на ремесленные заведения» // Полное собрание законов Российской империи (1881–1913). Т. X (1890). Ч. I. № 6742.

² Глазунов С.Р. Фабричное законодательство в России и механизмы его реализации. 1882-1914 // Экономическая история. М., 2018. Т. 14. № 2. С. 141-154.

³ Закон от 2 июня 1897 г. «О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности» // Полное собрание законов Российской империи (1881–1913). Т. XVII (1897). № 14231.

Следует также отметить, что в защите нуждались права несовершеннолетних, привлеченных к труду (кроме рассмотренных прав относительно продолжительности рабочего времени).

Произошедшие в XIX веке реформы, в том числе отмена крепостного права, развитие промышленности, а также тяжелые условия работы в этом секторе экономики привели к тому, что встал вопрос совершенствования трудового законодательства, в том числе в части регулирования трудовых отношений с несовершеннолетними.

Статистические данные показывают, что в 1874 году около 15 % всех рабочих были дети, не достигшие совершеннолетия, причем малолетние дети от 10 до 12 лет в среднем составляли от четверти до 30–40 % от вышеуказанных 15 %. При этом заработная плата детей была гораздо ниже, чем у взрослых (практически вдвое) ¹.

Проблема эксплуатации детей не поднималась до отмены крепостного права. Однако с увеличением числа рабочих, росло и количество детей на производствах. Положение от августа 1845 года запрещало использовать труд несовершеннолетних до 12 лет в ночные смены. До середины XIX века это было единственное Положение, хоть как-то защищающее права ребенка.

Во второй половине XIX века последовали акты более гуманной направленности. В 1882 году был принят Закон «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах», в котором рассматривается вопрос защиты прав эксплуатируемых на производствах детей ².

Этот закон ограничивал возможность работодателей привлекать детей к работе в ночную смену, в воскресные и праздничные дни, а также предусматривал более короткий рабочий день по сравнению с графиком совершеннолетних работников. Более того, запрещалось отправлять детей до 17 лет на опасные работы, которые могли нанести вред здоровью и жизни ребенка.

¹ Богдан В.И. Трудовое законодательство России: Ист.-правовой анализ. М.: Ось-89, 2003. С. 10.

² Закон от 1 июня 1882 г. «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах» // II Полное собрание законов Российской империи (1881-1913). СПб., 1886. Т. II (1882). № 931.

Законом также создавался механизм контроля за соблюдением установленных норм. Была организована фабричная инспекция, в чью обязанность входило отслеживать исполнение нормативного акта, штрафовать или накладывать арест в случае выявления нарушений.

Более того, вышеуказанный нормативно-правовой акт обязывал работодателя предоставлять малолетним детям, не имеющим образования, возможность посещать школу.

Однако на практике закон работал плохо. Комиссия была не способна проверять большое число производств, а в ходе проверок выявлялись нарушения: детей до 12 лет могли по-прежнему эксплуатировать, причем по 18 часов в сутки¹.

В 1884 году был принят Закон «О школьном обучении малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах»². Согласно закону, фабрикантам рекомендовалось открывать при своих производствах школы. Деятельность школ должна была согласовываться с фабричной инспекцией, которой владельцы заводов и фабрик должны были передавать данные о несовершеннолетних, задействованных в работе. Обязательность их учета должна была способствовать выявлению и предотвращению нарушений прав несовершеннолетнего рабочего населения.

Таким образом, в начале XX века в сфере охраны труда малолетних и женщин встал ряд вопросов, которые необходимо было урегулировать.

Во-первых, требовалось не только разработать механизм контроля за сокращением рабочего времени малолетних детей, но и законодательно его закрепить. Их рабочий режим должен был длиться не более четырех часов подряд из восьми часов в день с предоставлением перерыва на обед.

¹ Борисова Н.Е. Защита трудовых прав несовершеннолетних в Российской империи Российская империя в период «Великих реформ». М.: АПКППРО: Academia, 2012. С. 74-80.

² Закон от 12 июня 1884 г. «О школьном обучении малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах» // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1887. Т. 4. № 2316.

Во-вторых, следовало запретить ночной труд малолетних детей без каких-либо оговорок. Ночным временем считался период с 21:00 до 05:00. Также следовало запретить привлекать их на работу в воскресные и праздничные дни.

В-третьих, необходимо было запретить использовать труд малолетних детей на вредных производствах и подземных работах ¹.

Фабриканты и владельцы заводов часто обходили существующие правила, скрывали малолетних детей на производствах, поэтому требовалось ввести более жесткие меры в отношении нарушителей, расширить штат фабричной инспекции, которая могла бы осуществлять регулярную проверку производств.

Лазейкой в трудовом законодательстве накануне Первой мировой войны было также то, что действующие ограничения на труд малолетних детей могли не применяться, в случае если ребенок работал вместе с родителем. Также малолетних детей могли привлекать к опасным видам производства, если они находились под надзором родителя. Однако пользы от этих оговорок особой не было, т. к. малолетние дети все равно получали травмы, а работники, которых принуждали работать по ночам и сверхурочно, «подтягивали» детей за собой, якобы с их согласия.

Таким образом, относительно неплохие формулировки закона на практике практически не работали. Законодательство требовало жесткого механизма контроля за реализацией принятых норм. Однако государство на тот момент не было особо заинтересовано в защите прав малолетних детей и женщин на производстве. Индустриализация вынуждала работать больше, работать тяжелее и закрывать глаза на нарушение базовых прав человека.

Возвращаясь к вопросу положения рабочего класса (исключая несовершеннолетних и женщин, о которых шла речь ранее), стоит отметить, что к

¹ Борисова Н.Е. Защита трудовых прав несовершеннолетних в Российской империи Российская империя в период «Великих реформ». М.: АПКИППРО: Academia, 2012. С. 74-80.

началу XX века общая численность наемных работников достигала 18 млн человек¹.

Самым первым нормативно-правовым актом, призванным регулировать отношения между рабочими и работодателями было Положение от 24 мая 1835 года «Об отношениях между хозяевами фабричных заведений и рабочими людьми, поступающими на оныя по найму»². Нормативно-правовым актом регулировался вопрос принятия на работу, предусматривалась необходимость наличия паспорта у работника либо установленного билета. Условия труда должны были закрепляться письменно. Работодатель мог уволить работника на неисполнения обязанностей, а также за поведение, противоречащее правилам, установленным работодателем.

Следует также отметить, что 31 марта 1861 года были приняты «Временные Правила и найме рабочих»³. Данными правилами устанавливалась ответственность работодателя за неправильно оформленные контракты, а также за обман крестьян при принятии их на условиях, ущемляющих их права. Правила содержали нормы, определяющие условия труда работника, его лечение, положения о пище и о порядке разрешения конфликтов. Данные Правила были введены сроком на три года. Указанный нормативно-правовой акт имел социальную направленность⁴.

Уже в 90-е годы XIX века у рабочих начинает формироваться классовое сознание, что способствовало объединению рабочих в сообщества.

¹ Иванов С.В. Русь - Россия - Российская Империя: история государства и права в схемах, таблицах, комментариях. Саратов: СЮИ МВД России, 2008. С. 150.

² Лопатина Л.А. Социальное обеспечение по трудовому законодательству Российской империи конца XIX – начала XX века / Л. А. Лопатина // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики (Серия «Юридические науки»). 2013. № 1(3). С. 44-48.

³ Временные Правила «О найме рабочих» от 31 марта 1861 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XXXVI. Отд. 1. № 36793.

⁴ Лопатина Л.А. Социальное обеспечение по трудовому законодательству Российской империи конца XIX – начала XX века / Л. А. Лопатина // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики (Серия «Юридические науки»). 2013. № 1(3). С. 44-48.

Этот вопрос нуждался в правовом регулировании. Существующие объединения тяготели к идеям марксизма, создавая угрозу существующему государственному строю.

Государство прибегло к таким механизмам, как фабричное законодательство и репрессии. Однако данные методы не помогли избежать волны протестов и стачек. Под давлением этих событий в 1901 году появляются нормы о социальном страховании («Временные правила о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников», «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих на предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности»). Таким образом, предполагалось урегулировать вопрос защиты населения, утратившего трудоспособность.

Однако до 1903 года в законодательстве Российской империи не было специальных норм, предусматривающих ответственность владельца производства за увечья, полученные его работниками, или их смерть в процессе труда. Статья 684 общегражданских законов применялась и к данному вопросу. В ней указывалось, что сторона должна возместить вред и убытки, причиненные своими действиями или бездействиями (упущениями) другой стороне. На практике получить компенсацию было крайне проблематично, т. к. обычно работнику или членам его семьи не удавалось доказать вину фабриканта¹. Суд требовал представить факты, подтверждающие прямую причинно-следственную связь между действиями нанимателя и работника, а собрать их было практически невозможно. Более того, разрешение вопроса по существу «буксовало» из-за процессуальных норм, т. к. иск по вышеуказанной статье подавался не по месту жительства потерпевшего, а по месту жительства ответчика², а он мог находиться в другой губернии Российской империи, кроме того, средств на судебные издержки у работника либо его членов семьи обычно не было.

¹ Литвинов-Фалинский В.П. Ответственность предпринимателей за увечья и смерть рабочих по действующим в России законам. СПб., 1900. С. 12.

² Богдан В.И. Трудовое законодательство России: Ист.-правовой анализ. М.: Ось-89, 2003. С. 95.

В 1903 году был принят Закон «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих на предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности»¹ с рядом инструкций и пояснений к нему.

Этот закон предусматривал регулирование социально-страховых вопросов в сфере фабрично-заводской и горнозаводской промышленности. Фабричные инспекции наделялись обязанностью составлять списки таких производств и уведомлять владельцев о взятии на контроль их производства.

Первая статья Закона обязывала владельца промышленного предприятия возмещать работнику ущерб в результате полученного им повреждения на рабочем месте вне зависимости его от пола или возраста. Возмещение распространялось на случаи, когда работник утрачивал трудоспособность более чем на три дня. Если в результате полученных увечий работник умирал, то возмещение могли получить члены его семьи. Следует сделать акцент на том, что работник мог получить компенсацию в результате «несчастливого случая», однако пояснений данного термина Закон не дает, что являлось основанием для его самовольной трактовки фабрикантом не в пользу работника.

Как отмечает В. И. Богдан, с точки зрения современного права интересным является то, что обязанность по возмещению ущерба от увечий возлагалась на владельца предприятия как на физическое лицо, а не на само предприятие. Таким образом, владелец нес персональную ответственность. Такую формулировку можно оценивать по-разному. С одной стороны, норма должна была побудить владельцев промышленности более бережно относиться к работникам, модернизировать предприятия, повышая его безопасность, внедряя принципы охраны труда на производстве. С другой стороны, владелец предприятия был напрямую заинтересован в уменьшении размера компенсации, с чем обычно не

¹ О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих на предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1903. Собрание третье. Том XXIII. №23060.

соглашался работник, который подавал исковое заявление с целью разрешить возникшие разногласия.

Довольно продуманными можно считать положения статьи 47, которая предусматривала, что при наследовании производства или его продаже (но при условии согласия нового владельца), отчуждении, права по возмещению ущерба работников переходили на нового собственника. Эта норма помогала защитить интересы работников. Также были предусмотрены способы обеспечения выплаты компенсаций путем их страхования. Тем не менее ряд вопросов оставался не урегулированным законом: так, было неясно, как поступать с требованиями о компенсации в случае банкротства предприятия.

Статья 2 Закона защищала фабриканта от недобросовестности работников. В ней шла речь о том, что владелец предприятия мог не выплачивать компенсацию, если он докажет, что работник получил увечья умышленно или по грубой неосторожности. Однако толкования понятия «грубая неосторожность» закон не приводит, что также давало возможность фабрикантам избежать ответственности перед работником, возлагая ответственность за несчастный случай на самого работника.

В Законе также отсутствует положения, регулирующие вопросы относительно профессиональных заболеваний. А. М. Нолькен отмечает несправедливость такого упущения, поскольку ухудшение здоровья в долгосрочной перспективе зачастую напрямую зависело от условий труда¹.

«Прогрессивной» можно также назвать норму, в которой предусматривалась недействительность всех соглашений между нанимателем и работником, направленные на ограничение его прав на получение компенсации за полученный ущерб на рабочем месте.

Владелец предприятия должен был сообщать об увечьях, полученных работником в результате несчастного случая, в ближайший полицейский орган, а также представителям фабричной инспекции.

¹ Нольке А.М. Закон о страховании рабочих. СПб., 1913. С. 134.

Как отмечает В. И. Богдан фабриканты также обходили эту норму в силу того, что в Законе говорилось, в том числе, о несчастных случаях, которые приводили к утрате работником трудоспособности более чем на три дня. Однако в момент получения увечья не всегда можно было определить его тяжесть, поэтому фабриканты предпочитали просто умолчать об инциденте¹.

Дополнительными инструкциями к Закону устанавливалась необходимость прибытия фабричной инспекции на место происшествия с целью проведения расследования в случае получения информации о тяжких телесных повреждениях или смерти на производстве.

Более того, после получения информации о несчастном случае органы полиции обязаны были составить протокол. Само предприятие должно было вести учет всех несчастных случаев на производстве. Врачи также принимали участие в составлении протокола, выдавая медицинское заключение.

Формами компенсаций за полученные увечья были пособия и пенсии. Пособия представляли собой аналог современного «больничного» и составляли половину заработной платы работника. Пенсию работник получал в случае утраты трудоспособности (полной либо частичной). Она рассчитывалась исходя из годового заработка работника предшествовавшего дню получения повреждения. Устанавливалась минимальная сумма, которую получал работник. Дополнительно к пенсии работодатель должен был возмещать его расходы на лечение.

В случае смерти работника пенсию получали его близкие родственники. Вдове полагалась пенсия в размере одной трети от годового жалования умершего (пожизненно), детям до достижения 15 лет выплачивалась пенсия в размере одной шестой от соответствующего содержания (в случае смерти одного из родителей), сиротам — одна четвертая. Братья, сестры (сироты, до достижения 15 лет) и родственники по восходящей линии могли получать одну шестую от годового жалования умершего.

¹ Богдан В.И. Трудовое законодательство России: Историко-правовой анализ. М.: Ось-89, 2003. С. 101.

На всех родственников могло выделяться не более двух третей от всего годового содержания работника.

Статья 31 позволяла работнику или членам его семьи заключать соглашение с владельцем предприятия, в котором определялся размер и порядок выплаты компенсации. Такие соглашения должен был визировать фабричный инспектор во избежание создания условий, которые бы значительно ущемляли права работника в силу его незнания закона или страха перед работодателем. Существенным нарушением считался, например, отказ работника от получения выплаты. В случае обнаружения нарушений Закона инспектор устанавливал срок для их устранения и давал свои рекомендации по внесению изменений в соглашение. Его можно назвать прообразом современного мирового соглашения между участниками процесса.

В случае недостижения согласия потерпевшая сторона могла обратиться в суд за защитой своих прав. Срок исковой давности составлял два года, при этом действовала выборная подсудность.

Выплата пособий и пенсий должна была происходить в соответствии с установленным на производстве порядком выдачи заработной платы. В случае нарушения сроков предусматривалась уплата неустойки.

Как уже было отмечено, действовал механизм страхования работников. Оно было добровольным. Для работодателя преимущество страхования заключалось в том, что он снимал с себя ответственность расчета с потерпевшими, которые вынуждены были обращаться за компенсациями в страховые службы.

Однако сфера защиты нетрудоспособного населения также нуждалась в реформах. С одной стороны, законодательство накануне Первой мировой войны защищало работника от несчастного случая, с другой — размеры пособий и пенсий были меньше заработной платы, и их могло не хватать на проживание ставшего нетрудоспособным работника. Более того, система страхования того времени в большей степени защищала фабрикантов, а не работников.

Анализируя права населения, проживающего в сельской местности и ведущего аграрное хозяйство, следует пояснить следующее.

В результате проведения реформ жизнь крестьян претерпела кардинальные изменения. После 1861 года крестьянские наделы начали уменьшаться, что приводило к сокращению материального достатка сельского населения. Констатируя снижение уровня жизни крестьян (которые являлись основными налогоплательщиками), государство созвало Особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности (С. Ю. Витте) и Редакционную комиссию по пересмотру законодательства о крестьянах (В. К. Плеве)¹.

Проекты Совещания и Комиссии предусматривали диаметрально противоположные варианты решения крестьянского вопроса. Если Комиссия настаивала на сохранении крестьянской общинности, предлагала реформировать деятельность Крестьянского банка и повысить уровень контроля и опеки государства над аграрным сектором, то Совещание стояло на освобождении крестьянского хозяйства от общинной зависимости, предоставлении крестьянину выбора относительно перехода от общинного хозяйства к частному.

Оба проекта остались нереализованными по нескольким причинам. Во-первых, предреволюционные события тормозили внедрение реформ, во-вторых, политика государства была направлена на сохранение посткрепостнического строя с формальным принятием либеральных законов.

Некоторые законодательные изменения связаны с деятельностью Государственной думы I созыва, которая провела одну сессию в 1906 году, проработав 72 дня. Большинство проектов законов и норм не были одобрены правительством: положения касающиеся отмены смертной казни, расширения избирательных прав населения и другие².

¹ Иванов С.В. Русь - Россия - Российская Империя: история государства и права в схемах, таблицах, комментариях. Саратов: СЮИ МВД России, 2008. С. 149.

² Иванов С.В. Русь - Россия - Российская Империя: история государства и права в схемах, таблицах, комментариях. Саратов: СЮИ МВД России, 2008. С. 159.

Тем не менее аграрному вопросу уделялось большее внимание. По состоянию на 1906 год в государстве было большое количество безземельных и малоземельных крестьян. Звучали предложения о создании фонда казенных земель и отчуждении (выкупе) земель у помещиков. Однако правительство выступило категорически против второй инициативы и даже закрепило в декларации норму о недопустимости отчуждения помещичьих земель. Либеральные законопроекты, выдвигаемые Трудовой партией и кадетами, стали причиной роспуска Думы, которая «не оправдала возложенных на нее надежд».

Вместе с тем правительство было вынуждено предпринимать шаги по проведению реформ, так как этого требовало время, развивающееся сознание населения Российской империи.

Именно поэтому аграрное законодательство Столыпина считается второй попыткой царизма урегулировать нарастающие в социуме волнения (после того, как работа Государственной думы I созыва не принесла результатов)¹.

П. А. Столыпин считал, что основной проблемой крестьянства является существование общинного строя, который замедляет процесс развития и внедрения достижений индустриализации в аграрный сектор. Будучи пережитком веков, крестьянская община, еще описанная в Русской Правде, должна быть расформирована, с тем чтобы крестьянин мог вести индивидуальное фермерское хозяйство.

Также Столыпин считал, что с появлением частного сектора в аграрной сфере, с развитием предпринимательской мысли крестьянине перестанут верить агитации.

Таким образом, П. А. Столыпин возлагал огромные надежды на аграрную реформу. В первой статье указа, призванного ее внедрить, говорилось о том, что любой крестьянин, у которого во владении есть земельный надел на общинном

¹ Иванов С.В. Русь - Россия - Российская Империя: история государства и права в схемах, таблицах, комментариях. Саратов: СЮИ МВД России, 2008. С. 161.

праве, может потребовать его закрепления за собой на праве частной собственности¹.

С целью стимулирования выхода крестьян из общины была предусмотрена норма (с некоторыми оговорками), по которой они могли оставлять себе излишки наделов (в некоторых случаях предполагался выкуп излишек по ценам 1861 года).

После оформления частной собственности крестьянин не только владел, но и мог распоряжаться полученными наделами. Однако были некоторые ограничения, например, продать надел можно было только другому крестьянину, заложить его разрешалось только в Крестьянском банке, а завещать — только близким родственникам.

После принятия указа в 1906 году последовала череда инструкций, которые регламентировали механизм реализации установленных норм. Тем не менее эти инструкции были практически идентичны друг другу и не учитывали культурных и социальных особенностей разных регионов Российской империи. Крестьяне приняли реформу настороженно, с непониманием и недоверием. Общинная жизнь гарантировала крестьянину некоторую защищенность, в то время как частная собственность и разрыв с общиной приводил к утрате каких-либо гарантий.

Коллективное сознание крестьянина Российской империи не могло сразу принять реформ с предпринимательским уклоном. Усложнялось все тем, что у крестьян просто не хватало знаний для самостоятельного ведения хозяйства без поддержки общины. Непродуманность механизма внедрения новых норм, непринятие и непонимание реформы со стороны крестьянского сословия привели к ее провалу.

При Крестьянском банке (основан в 1882 году) был организован фонд земель (он пополнялся, в том числе, за счет средств от выкупа помещичьих

¹ Именной Высочайший указ «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования» // 100 главных документов российской истории. URL: <https://doc.histrf.ru/20/imennoy-vysochayshiy-ukaz-o-dopolnenii-nekotorykh-postanovleniy-deystvuyushchego-zakona-kasayushchikh> (дата обращения: 06.11.2020).

наделов). Банк мог предоставлять крестьянам ссуды на приобретение земель (процент был достаточно умеренным).

За 7 лет после введения аграрной реформы Крестьянским банком было продано 280 тыс. участков. Однако недостаток этого механизма заключался в том то, что ссуду имели возможность брать зажиточные крестьяне, в то время как бедняки не могли погасить процент.

В дореволюционный период также нарастает потребность в урегулировании статуса женщин в обществе. Современные идеи либерализма и равенства уже в начале XX века доходили до интеллигенции. Особенно отчетливо необходимость решения «женского вопроса» ощущало городское население, вовлеченное в промышленное производство.

Для начала рассмотрим действующие на тот момент правовые нормы, регулирующие положение женщин. Следует отметить, что до 1917 года имущество супругов было раздельным, что давало женщине право распоряжаться своей долей на свое усмотрение. Однако, как отмечает А. Д. Давыдова, женщину воспринимали в качестве члена семьи, а не как полноценного участника общественных отношений¹. Брак заключался при взаимном согласии сторон. Брак, заключенный при отсутствии согласия одной из сторон (по принуждению), мог быть признан недействительным. Законодательство Российской империи закрепляло патриархальные принципы семьи в соответствии с православными традициями. Супруг был обязан обеспечивать супругу в соответствии со своими возможностями.

С начала XIX века вопрос положения женщин стал определенной социальной проблемой, которая затрагивала практически всех сфер жизни — политику, экономику, право.

Первыми шагами на пути к обеспечению гендерного равенства были требования дать женщинам возможность расторгать брак по своей инициативе.

¹ Давыдова А. Д. Неравноправное положение женщин в Российской империи. СПб.: Свое издательство, 2015. С. 1-3.

Гуманистически настроенные правоведы и юристы считали необходимым пересмотреть статью об обязанности супруги повиноваться мужу.

Также жена должна была следовать за мужем, именно поэтому репрессии, применяемые к мужчинам в виде ссылок, а также переселения в рамках аграрной реформы касались всей семьи. Жена и дети всегда были рядом с главой семейства.

В дореволюционный период прогрессивно настроенные организации пытаются добиться того, чтобы женщины могли получать высшее образование наравне с мужчинами. Как уже отмечалось ранее, придерживающиеся передовых взглядов научные деятели того времени понимали необходимость предоставления женщинам возможности для образования, и потому они открывали для них высшие учебные заведения. В 1912 году происходят законодательные изменения, расширяющие права женщин. Государственная дума, настроенная идти в ногу с современными социальными процессами, принимает проект закона «О расширении прав наследования по закону лицами женского пола и права завещания родовых имений», который затем был подписан императором. Расширение прав касалось не всех видов имущества, а только движимого. Государственная дума IV созыва пошла дальше в реформаторских начинаниях и приняла в 1914 году Закон «О некоторых изменениях и дополнениях действующих узаконений о личных и имущественных правах замужних женщин и об отношениях супругов между собой и к детям»¹.

В соответствии с вышеуказанным нормативно-правовым актом женщина получала ряд дополнительных прав: она могла выбирать — жить или не жить с мужем (однако при отказе от совместного проживания с мужем по собственному желанию, она теряла право на содержание). Ей также разрешалось выбирать место работы и учебы без согласия или без ведома мужа.

¹ Гессен И.В. Раздельное жительство супругов. Закон 12 марта 1914 г. о некоторых изменениях и дополнениях действующих узаконений о личных и имущественных правах замужних женщин и об отношении супругов между собой и к детям и другие законоположения. СПб.: Право, 1914. URL: <http://base.garant.ru/6186417/#ixzz6uOwA5XOV> (дата обращения: 05.10.2020).

Тем не менее дореволюционное законодательство практически не предоставляло женщинам каких-либо политических или социальных прав. Трудовое законодательство, о котором шла речь ранее, то улучшало положение женщин, то снова его ухудшало за счет отмены принятых поправок.

Тем временем революционный дух пробуждал в женщинах желание объединяться, участвовать в политической и социальной жизни империи (учитывая, что женщины работали на производстве порой наравне с мужчинами, что давало им основания требовать выплаты заработной платы того же размера).

Таким образом, социальное законодательство Российской империи начало формироваться в середине XIX — начале XX века. Законодатель до Первой мировой войны главным образом уделял внимание урегулированию взаимоотношений между работниками и фабрикантами, вопросам социального страхования работников, «крестьянскому вопросу».

В то же время вопросами защиты детей-сирот, нетрудоспособных лиц и беженцев занимались благотворительные организации.

1.3. Правовые проблемы социальной защиты населения Российской империи в мирное и военное время во второй половине XIX — начале XX века

Российская империя в начале XX века вступила в период стремительных преобразований в социуме, за которыми не всегда успевала законодательная база. Одной из причин тому был консервативный подход законодателя к социальным процессам. Например, верховная власть Российской империи воспринимала социальную структуру, как состоящую из двух основных частей — дворян и крестьян. Тем не менее процессы индустриализации и развивающиеся

капиталистические отношения вносили свои коррективы (формировались пролетариат и буржуазия)¹.

Российская империя продолжала расширять свои территории, в том числе в рамках реализации условий Тильзитского мирного договора (1807 г.). Следует отметить, что военные действия неоднократно становились причинами реформ в законодательстве. Вследствие войн, конфликтов, связанных с территориальными притязаниями, возникали категории населения, требовавшие особого внимания с точки зрения защиты их прав и регулирования их положения в Российской империи. Речь идет о военных, которые утратили способность сражаться, семьях, оставшихся без кормильца, который погиб на войне, детях-сиротах, потерявших родителей вследствие боевых действий, военнопленных, беженцах и перемещенных лицах.

Следует отметить, что правовому регулированию положения вышеуказанных категорий населения до Первой мировой войны уделялось крайне мало внимания. Этот факт обусловлен тем, что в период до 1914 года численность лиц, пострадавших от боевых действий, была довольно незначительной в сравнении с количеством тех, кому также остро требовалось внимание со стороны государства: в основном это были крестьяне и рабочие. Обострение между разными слоями общества накануне Первой мировой войны было столь резким, что правовое решение иных вопросов отошло на второй план.

В начале XX века имеющиеся социальные проблемы обострились вследствие русско-японской войны в 1904-1905 годах, в результате которой появилось большое количество нетрудоспособных лиц. Проявились недостатки медицинской системы. Медицинская помощь имела разные формы: земская, городская, военная, морская, тюремная и страховая. Последняя из перечисленных начала развиваться после принятия законов 1912 года. Речь идет о социальном страховании. В свою очередь вопросы призрения детей-сирот и нуждающихся были по большей части отнесены к компетенции благотворительных организаций.

¹ Кружалина А.А. Власть и общество в эпоху поздней Российской империи (конец XIX-начало XX вв.). Иркутск: Оттиск, 2020. С. 68.

Пробелы в социальном законодательстве частично вскрылись уже во время упомянутой Русско-японской войны. В результате военных действий появилось большое количество военных-инвалидов, нуждавшихся в помощи.

Большой наплыв раненых и отсутствие надлежащего законодательного регулирования вопроса оказания помощи пострадавшим побудили доктора А. А. Корнилова опубликовать письмо-обращение к населению Российской империи в газете «Московские ведомости». Он предложил гражданскому населению, по собственной воле и возможностям, принять к себе в семью двух-трех выздоравливающих после ранения солдат или офицеров, которые нуждаются не столько в лечении, сколько в отдыхе и уходе. В то время как благотворительные организации, среди которых был и Красный Крест, в основном были заняты оказанием помощи раненым и больным.

В первые месяцы войны были организованы краткосрочные курсы по подготовке сестер милосердия со сроком обучения от полутора до трех месяцев. В Красном Кресте не хватало людей. На деле большинство сестер работало под руководством своей церковной общины. В середине 1904 года появились вольнонаемные сестры. Всего во время войны в военных госпиталях трудились около двух тысяч женщин¹.

Накануне Первой мировой войны Российская империя столкнулась с рядом социальных вопросов, которые требовали правовых реформ:

1. Трудовой вопрос пролетариата. Появившийся и стремительно увеличивающийся классовый слой рабочих требовал защиты своих прав. Как отмечалось в предыдущем параграфе, ошибкой законодателя было неэффективное разрешение растущего противостояния между работниками и работодателями. Законодательство претерпевало медленных и безрезультатных реформ, а фактические взаимоотношения в сфере труда оставались на уровне доиндустриальной крепостной России. Следует также отметить, что расширяющиеся трудовые права в мирное время довольно стремительно

¹ Яковлев А.И. Русско-японская война 1904-1905 годов. М.: Вече, 2017. С. 329.

сужались в периоды военных действий. Это было связано с необходимостью перестройки производства на военные нужды, нехваткой рабочей силы в военное время.

2. Национальный вопрос и миграционные процессы, начавшиеся в связи с индустриализацией и расширением границ империи, требовали срочного правового регулирования, т. к. игнорирование данного вопроса могло привести к волнениям среди населения присоединенных земель, неконтролируемой внутренней миграции.

3. К началу XX века Российская империя оставалась по большей части зависимой от аграрного сектора экономики. Тем не менее имеющийся механизм регулирования сельского хозяйства перестал работать, его необходимо было совершенствовать как в техническом, так и законодательном планах. Важным оставался также вопрос защиты интересов отечественных сельхозпроизводителей-экспортеров в условиях международных рыночных отношений.

4. Оставались неурегулированными вопросы помощи увечным, детям-сиротам и выздоравливающим воинам. Поддержка в основном исходила от частных лиц и благотворительных организаций.

С началом Первой мировой войны появился ряд социальных проблем, которые ранее, если и были, то носили незначительный характер, а теперь они требовали срочного законодательного регулирования:

- с началом войны усилилась миграция, которая приобрела форму беженства – стихийного, сложно контролируемого и непрогнозируемого;
- в результате военных действий появилось огромное количество детей-сирот, с которым не справлялись учреждения призрения, существовавшие до начала Первой мировой войны;
- много женщин осталось матерями-одиночками, вынужденными обеспечивать детей без кормильца;

— во время и после войны образовалась целая группа нетрудоспособного населения, инвалидов, которые нуждались в правовой защите государства.

Эти и другие вопросы стали самыми актуальными в законодательном процессе предреволюционной России.

Вопросы бедности населения также обострились в период боевых действий. Реформы XIX века были направлены на формирование института помощи неимущим¹. Создание земского и городского самоуправления сопровождалось возложением на них обязанности помогать бедным и неимущим. Отмена крепостного права повлекла рост бедности, так как ранее крепостной мог положиться на поддержку своего хозяина, а сейчас остался наедине со своими проблемами. Государство в свою очередь осуществляло поддержку благотворительности, награждая частных лиц почетными званиями. Такая политика помогала государству экономить на расходах на социальную поддержку населения.

В воспоминаниях своего пребывания в Москве 1912 года Роберт Локкарт, дипломат и сотрудник британской разведки, отмечал определенные «первобытные черты и черты упадничества»². В этих же мемуарах Р. Локкарт рассказывает о том, что московские купцы порой были гораздо богаче британских дипломатов.

Миграционное законодательство Российской империи нуждалось в реформировании. Процессы миграции до Первой мировой войны хоть и не имели больших масштабов, однако были регулярными как в мирное время, так и во время военных конфликтов.

Уже в начале XIX века сформировалось миграционное законодательство, которое регулировало вопросы места жительства (миграционный учет),

¹ Пашенцев Д.А. Преодоление бедности и борьба с нищенством в российской империи (историко-правовой аспект) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 49–58.
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-49-58

² Локкарт Р.Г.Б. Агония Российской империи: воспоминания офицера британской. М.: Алгоритм, 2016. С.57.

предоставления паспорта как документа, удостоверяющего личность, незаконной миграции (в том числе дезертиров) и порядок их наказания¹.

Важным нормативно-правовым документом, регулирующим процессы миграции, стал Закон 1904 года «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев»².

Переселение малоземельных крестьян в малообжитые территории Сибири и Урала стало вопросом, находящимся на границе аграрной и миграционной сферы. Идея заключалась в том, чтобы побудить крестьян из густонаселенных районов Российской империи осваивать дикие, но пригодные для ведения сельского хозяйства земли.

Переселенческой программой предусматривалось решить сразу несколько проблем — малоземья, заселения отдаленных районов Сибири и Урала, пригодные для ведения хозяйства, перенаселения в южных и центральных губерниях.

Переселение было добровольным. Перед началом реализации переселенческой программы в отдаленные регионы направлялись специалисты, которые должны были оценить перспективы развития сельского хозяйства. Затем туда отправлялись переселенцы, которым предоставлялся транспорт и ссуда (подъемные). Данная программа по своим результатам в первые годы была гораздо более успешной, чем программа по приобретению земель в частную собственность на местах.

Огромные потоки крестьян хлынули за Урал. В основном это были бедные крестьяне в поисках лучшей жизни. Иногда, не дождавшись своей очереди,

¹ Трифонова Казарян К.В. Правовое регулирование миграционной деятельности в Российской империи / К. В. Трифонова Казарян // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. № 1. С. 86-97.

² Положение «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. СПб.: (Б.и.), 1904. Т. XXVI. № 24701.

крестьяне уезжали сами. Однако справиться с новыми условиями было под силу не всем. По статистике, около 10–30 % крестьян возвращалось¹.

Тем не менее результат программы принесла определенные плоды. За первые три года после ее принятия более 1,5 миллиона крестьян мигрировали в неосвоенные уголки Российской империи. Переселенческая программа повлекла за собой волну миграции, которую необходимо было также контролировать и регулировать.

Возвращаясь к вопросу миграционных процессов, следует отметить, что они существовали всегда во всем мире, в том числе и в Российской империи. На примере столыпинской реформы переселения видно, что миграционные процессы могут иметь организованный характер, но чаще они являются стихийными. До начала XX века вопрос регулирования процесса переселения внутри империи не стоял. Однако с увеличением численности населения, расширением территории внутренняя миграция стала усиливаться.

В современном мире процессы миграции стали настолько массовыми, что в их регулированием занялись как национальные, так и международные законодатели. Анализ как зарубежного, так и отечественного опыта является важным этапом в создании действенного механизма регулирования миграционных процессов с одновременной защитой прав переселенцев.

В конце XIX — начале XX века малоземье крестьян обусловило их массовое переселение в отдаленные уголки империи, в частности в Сибирь². Однако происходила эмиграция и за пределы России. В основном мигрировали бедные крестьяне в поисках лучшей жизни, в основном в Северную Америку, зарабатывая при этом гораздо меньше американцев, в частности из-за незнания языка.

¹ Иванов С.В. Русь - Россия - Российская Империя: история государства и права в схемах, таблицах, комментариях. Саратов: СЮИ МВД России, 2008. С. 163.

² Емельянова А.А. Миграционные процессы в Беларуси и России в дореволюционный и советский периоды. М.: ЦСП, 2004. С. 5.

Перепись 1897 года показала, насколько сильно начали «перемешиваться» этнические группы в Российской империи. Было выявлено, что около 8 % белорусов проживали за пределами территории своего исконного проживания, расселившись по всей империи, а количество русских на территории белорусских земель составило порядка 5 %. Следует отметить, что к 1926 году этот показатель возрастет примерно до 8 %.

Помимо Сибири, народы Российской империи активно осваивали Урал, Донбасс, Дальний Восток. При этом, как было отмечено ранее, несогласованное перемещение населения наказывались со стороны государственных органов.

Таким образом, миграционная политика Российской империи до начала Первой мировой войны была направлена на поощрение миграции, но только контролируемой. Дезертиры войны, в свою очередь, считались нарушителями ряда законодательных актов.

В то же время процесс беженства, возникший в годы Первой мировой войны, не подлежал ограничению, однако он требовал вмешательства государства в целях создания условий для проживания беженцев на новых территориях. Необходимо было обеспечить строгий учет лиц, внутренне перемещенных в империи.

Вопросы беженцев, перемещенных лиц практически не регулировались до начала Первой мировой войны.

Одним из краеугольных камней социальной политики империи стал «национальный вопрос». Как уже говорилось ранее, на больших территориях одновременно проживали очень разные с этнической, языковой и религиозной точки зрения нации и этносы. Власть стремилась создать общие для всего населения условия. Проводилась политика русификации, а также назначения своих ставленников в местных административных органах. Такую политику народ принимал негативно.

Тем не менее стоит отметить, что русификация несла идею объединения народов, с тем чтобы разные этносы в рамках одного государства могли понимать

друг друга и взаимодействовать. Поэтому сама идея не есть чем-то ущемляющим, скорее ее реализация была грубой и форсированной.

Одной из граней политики было также то, что государство брало под контроль церковные расходы (например, у армян), что также сопровождалось негативными проявлениями со стороны населения.

Национальная политика также затронула отдельные народности. Так, во время правления Николая II продолжались притеснения еврейского народа, которому можно было проживать только по линии оседлости. Их также ограничивали в вопросе получения образования.

Евреи выражали сопротивление, которое неоднократно подавлялось и в итоге привело к погромам и кровавым конфликтам. Как отмечал Витте, именно среди евреев было самое большое количество революционеров, фанатично настроенных против самодержавия¹.

К 1917 году население Российской империи приобрело полярные взгляды на происходившие события, проводимые реформы и политику государства. Одним были близки консервативные идеи, другие примкнули к революционным течениям, также были люди, которые придерживались православного мировоззрения.

Стоит отметить, что революционные идеи зачастую исходили от интеллигенции, которая в упрощенном виде доносила их до пролетариата. Даже уважавшие имперскую власть видели слабые стороны в ее политике.

Так, Лев Николаевич Толстой в 1902 году писал о том, что увеличение численности полиции, постоянные репрессии, которые делают из обычных работников, желающих защитить свои права, уголовников, может привести к катастрофе².

¹ Витте С.Ю. Воспоминания. Глава шестнадцатая. В.К. Плеве. URL: http://az.lib.ru/w/witte_s_j/text_0010.shtml (дата обращения: 08.03.2021).

² Толстой Л.Н. Письмо императору Николаю II. URL: <http://www.delphis.ru/journal/article/pismo-lntolstogo-imperatoru-nikolayu-ii> (дата обращения 23.06.2021).

Недовольство работников своим положением вылилось в стачечное движение, к которому в период с 1894 год по начало XX столетия примкнуло 400 тыс. человек.

Города стали оплотом либеральных идей. Крестьяне, которые мигрировали в города в поиске заработка, «заражались» этими идеями и, возвращаясь в общину, распространяли их среди ее членов.

Социал-демократическое движение получило распространение во многом за счет издания выпусков из серии «Рабочая библиотека» и иных работ Г. В. Плеханова, в которых до рабочих доносились идеи марксизма, освещались достижения западного мира в борьбе за свои права ¹.

Н. А. Иванова, приводя в своей работе выдержки из записки министра внутренних дел Н. А. Маклакова 1913 года, указывает, что в целом власть понимала, что рабочие объединяются в первую очередь из-за недовольства условиями труда². И только потом, не находя удовлетворения своих требований, рабочее движение приобретает политический окрас.

Видя незаинтересованность государственной власти в защите прав работников, последние пытались донести свои просьбы более политизированным путем. Маклаков также отмечал, что в сложившемся положении дел виновными можно назвать и самих работодателей, которые не считаются с интересами работников, увольняют их раньше срока, а потерявшие работу пролетарии примыкают к революционно настроенным группировкам.

Более того, в случае несдачи работы в срок (даже не по вине работника) владелец всецело возлагает ответственность на работника, браня его, применяя рукоприкладство, делая все это демонстративно перед заказчиками, с тем чтобы показать оплошность работников, а не свою.

¹ Плеханов Г.В. Основные вопросы марксизма. М.: Госполитиздат, 1959. 104 с.

² Иванова Н.А. Рабочее движение «О причинах забастовок» (выдержки из секретной записки Министра внутренних дел Н.А. Маклакова от 14 октября 1913 г.). URL: <http://istmat.info/node/245> (дата обращения 08.08.2021).

Таким образом, Н. А. Маклаков, исследуя статочное движение, пришел к выводу, что работники заинтересованы только в своей экономической выгоде и проявлении хоть малейшего уважения, а политические вопросы их особо не волнуют: к ним они прибегают только из-за невозможности добиться финансовых преференций.

Со временем рабочее движение становится столь массовым, что даже не имея веских на то причин, при малейших конфликтах, работники организовывали стачки и забастовки. Согласно статистическим данным количество стачек возросло с 222 в 1910 году до 2404 в 1913 году ¹.

Накануне Первой мировой войны достаточно хорошо были развиты институт призрения, а также система оказания помощи нуждающимся за счет благотворительных организаций.

Таким образом, законодательство Российской империи не было готово к тем событиям и к такому количеству нуждающегося в государственной помощи населения, которые готовил для нее 1914 год.

Несмотря на то, что Российская империя регулярно участвовала в различных конфликтах, в том числе военных, к началу XX века отсутствовала единая система и механизм оказания помощи пострадавшим от военных действий. Вопросы решались ситуационно. Пострадавшим предоставляли призрение благотворительные организации, такие как Красный Крест, и комитеты, организованные под эгидой членов императорской семьи. Данных об имеющемся на тот момент механизме оказания помощи пострадавшим от боевых действий недостаточно для того, чтобы сделать вывод относительно эффективности социального законодательства в вышеуказанной сфере.

На момент русско-японской войны 1905 года уже действовала Женевская конвенция об обращении с ранеными и больными, положениями которой руководствовалась и Российская империя. Тем не менее этой конвенцией еще не был урегулирован вопрос защиты прав военнопленных.

¹ Свод отчетов фабричных инспекторов. Пг.: типография В.Ф. Киришбаума, 1915. С. LXX.

Таким образом, социальное законодательство начала XX века в вопросе защиты прав пострадавшего от военных действий населения было достаточно фрагментарным.

События, развернувшиеся в 1914 году, заставили законодателя урегулировать пробелы социального законодательства Российской империи.

Также целесообразным представляется анализ статистических данных накануне Первой мировой войны, которые показывают те социальные проблемы, которые нуждались в правовом разрешении.

Распределение бюджетных средств указывает на основные направления национальной политики, в которые «вкладывалось» государство. Известно, что основой финансового хозяйства Российской империи составлял государственный бюджет. До начала XX века проект бюджета утверждался непосредственно императором, а после 1906 года, в связи с революционными событиями, за принятие бюджета стала отвечать Государственная дума¹.

Накануне Первой мировой войны бюджет Российской империи испытывал дефицит. В данных об исполнении бюджета, которые публиковались в Ежегоднике Министерства финансов, бюджет обычно разделяли на обыкновенный и чрезвычайный. В чрезвычайный бюджет «списывались» расходы на вооружение, военную промышленность, ликвидацию последствий стихийных бедствий и т. д. Такое разделение помогало вывести обыкновенный бюджет «в плюс», тогда как общие данные при их сложении давали отрицательный баланс. В свою очередь чрезвычайный бюджет формировался в основном за счет займов (как внутренних, так и внешних).

Обыкновенный бюджет удавалось также пополнять за счет винной монополии, что свидетельствовало о слабой бюджетной системе государства. Расходы же в большинстве своем шли на непроизводственные нужды (около 60 %), в основном на имперские цели. Например, расходы по государственному долгу составляли около 12,5 % (в том числе платежи за границу — 5,4 %), на

¹ Петров Ю.А. Государственный бюджет // Россия накануне Первой мировой войны: [статистико-документальный справочник]. М.: Самотека, 2008. С. 114.

военные расходы приходилось около 28,5 % средств, в то время как ассигнования на просвещение не превышали 4,3 %.

Стоит отметить, что у относительно большого числа людей формировалось оппозиционное отношение к царскому режиму. По данным переписи 1897 года, население России распределялось следующим образом: 84,16 % — крестьяне; 10,64 % — мещане; дворяне составляли чуть более 1 % (потомственные, а также чиновники с семьями). Таким образом, основную часть населения составляли крестьяне, интересы которых неоднократно ущемлялись в конце XIX — начале XX века. При этом производительная часть населения насчитывала около 106 млн человек, в то время как на непроизводительную часть населения приходилось около 6,9 млн человек. Количественные изменения социальной структуры населения Российской империи также представляются интересными: так, в 1897 году процент полупролетариев и пролетариев составлял 50,7 %, а уже в 1913 году их насчитывалось 53,2 %. Согласно статистическим данным, среди петербургских предпринимателей в 1913 году были купцы (46,3 %), крестьяне (22,8 %) и мещане (10,3 %)¹.

Государственные органы отвечали за регулирование существовавших правовых отношений во всех вышеперечисленных социальных слоях. По состоянию на 1913 год основным источником права являлся Свод законов Российской империи и Продолжения к нему. В редакции Свода 1906 года в главе 1 «О существе Верховной Самодержавной Власти» сказано, что законодательную власть император осуществляет совместно с Государственным советом и Государственной умой. Пунктом 8 указанной главы предусматривается возможность пересмотра Государственной думой и Государственным советом выносимых на рассмотрение императором законов. Однако уже в пункте 11 речь идет о том, что император самостоятельно может издавать указы, необходимые

¹ Корелин А.П. Социальная структура населения // Россия накануне Первой мировой войны: [статистико-документальный справочник]. М.: Самотека, 2008. С. 196-203.

для исполнения законов¹. На практике оказалось, что такие указы часто ничем не отличались от самих законов и предоставляли императору возможность действовать в обход Государственной думы и Государственного совета. Так, например, действовало и чрезвычайное законодательство, которое мы рассмотрим позднее. Также стоит отметить, что сословное происхождение членов Государственного совета имело свою характерную черту: 114 членов из 182 составляли дворяне; 5 — дети чиновников и офицеров; 7 — духовенство; 7 — купцы; 4 — мещане; крестьян представлял всего 1 человек. Таким образом, можно сделать вывод о том, что недворянские сословия не могли никак участвовать в законотворческой деятельности и защищать или представлять свои интересы. По сословной структуре Государственная дума немного отличалась от Государственного совета. Так, дворяне составляли всего 52,4 % (299 человек), в то время как представителей крестьянства было уже 84 человека. Вероятно, вследствие того, что в Государственной думе заседали члены различных сословий, ряд указов императора, принятых без согласования с Государственной думой и Государственным советом, были впоследствии отменены.

Статья 87 Свода основных государственных законов также давала возможность императору действовать в обход Государственной думы и Государственного совета во время чрезвычайных обстоятельств. Однако эта же статья закрепила возможность отмены принятых указов после возобновления работы Государственной думы и Государственного совета.

Свод законов также предусматривал организацию местного управления, положения о котором находились в Своде губернских учреждений. В соответствии с Общим учреждением губернским к 1913 году насчитывалось 50 губерний в европейской части Российской империи.

Как уже отмечалось ранее, попыткой либерализации было утверждение органов земского (с 1864 года) и городского (с 1870 года) самоуправления. Эти структуры занимались делами исключительно местного, скорее даже

¹О существе Верховной Самодержавной Власти // Свод законов Российской империи. СПб., 1906. Т. 1. 4.1.

хозяйственного, значения: строительство дорог, просветительская и благотворительная деятельность и т. д. Бюджет земского и городского самоуправления формировался за счет оценочного обложения недвижимого имущества, пожертвований, пошлинных сборов и иных средств¹.

Вопросы здравоохранения в Российской империи находились в ведении Министерства внутренних дел. Основной функцией Министерства была надзорная: контроль за врачебно-санитарным обеспечением и распространением эпидемий; распределение выделенного на здравоохранение бюджета. Вспышка чумы и холеры сопровождалась огромными финансовыми затратами. Так, в 1910 году из бюджета было выделено 1 482 тыс. руб. на борьбу с эпидемиями и их последствиями². Следует отметить определенные достижения, которых удалось добиться в сфере борьбы с заболеваниями. Если по состоянию на 1905 год смертность достигала 579 случаев в год на 100 тыс. населения, то уже к 1910 году показатель был снижен до 529 случаев. Однако эти показатели все равно оставались выше, чем в других государствах Европы (в Англии, например, в 1910 году смертность на такое же количество жителей не превышала 100 случаев в год). Таким образом, положение населения Российской империи в начале XX века усложнялось еще и состоянием здравоохранения, которое не могло в полной мере обеспечить потребности в медицинском обслуживании.

Тем не менее положительным фактором было то, что были образованы пункты оказания бесплатной медицинской помощи, число которых выросло с 1906 года по 1910 год на 536 учреждений. Больше всего больниц и врачебных амбулаторий, которые могли обеспечить нужды населения, находилось в регионах, в которых действовали органы земского самоуправления.

Как уже было сказано, рост количества населения в городах, его отток из сельской местности стали первопричинами широко распространения инфекций в них. Особо заразными были холера и тиф. Это обуславливалось плохими

¹ Королева Н.Г. Земское и городское самоуправление. М.: Самотека, 2008. С. 249-258.

² Анфимов А.М., Корелин А.П. Здравоохранение // Россия накануне Первой мировой войны: [статистико-документальный справочник]. М.: Самотека, 2008. С. 312-317.

санитарными условиями городов. Если в сельской местности одна больница могла покрыть нужды населения во врачебной помощи в пределах 15–20 верст, то в городах этот показатель был гораздо ниже. Плохое состояние системы водоснабжения и прототипов канализационных систем, малообеспеченность большей части городских жителей привело к антисанитарным условиям жизни. В результате исследования было установлено, что основной причиной распространения инфекций в Санкт-Петербурге в 1907–1910 годах было попадание сточных вод в системы водопровода¹.

Уже в 1912 году активно применяли прививание. От оспы привили 6 053 823 человек, что впоследствии помогло снизить уровень распространения и заражения оспой в Российской империи.

Сфера образования также нуждалась в изменениях. По состоянию на 1897 год, когда была перепись населения, количество грамотных людей составляло всего 21 % от общей численности населения. Причем по губерниям уровень грамотности населения значительно разнился. Так, в Санкт-Петербургской губернии этот показатель составлял 55 %, в то время как во многих губерниях он не достигал и 20 %. Такое низкое значение было связано с недостаточным финансированием учебных заведений.

Приток людей в города также способствовал нарастающей необходимости открывать новые учебные заведения. Именно этой потребностью обусловлен рост выделяемых на развитие образования средств с 1901 год по 1911 год на 120%! За счет кредитов Министерству народного просвещения стало возможным открывать новые учебные заведения по всей Российской империи.

В 1906 году Министерством народного просвещения был разработан законопроект по ведению просветительской деятельности и повышению качества образования. Однако положения проекта вступили в силу только в 1908 году.

Важной сферой социальной жизни и оказания помощи населению Российской империи была благотворительность и общественное призрение.

¹Анфимов А.М., Корелин А.П. Здравоохранение // Россия накануне Первой мировой войны: [статистико-документальный справочник]. М.: Самотека, 2008. С. 312-317.

Вопросами помощи населению, пострадавшему от боевых действий до Первой мировой войны по большей части занимался именно институт общественного призрения.

Благотворительность в Российской империи выражалась в нескольких формах: государственной, общественной и частной¹. В соответствие с нормами, содержащимися в «Высочайше утвержденном общем положении о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», каждое сельское или волостное общество должно было предоставлять призрение престарелым, увечных, нетрудоспособным, сиротам².

В начале XX века основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность благотворительных организаций вплоть до 1917 года были «Временные правила об обществах и союзах» 1906 года³.

Свод законов Российской империи содержал Устав об общественном призрении⁴, который предусматривал попечение о сиротах, душевнобольных и жаждущих, однако четко не определял перечень лиц, к которым применяются нормы Устава. Это приводило к тому, что территориальные единицы самостоятельно трактовали Устав и устанавливали рамки и условия призрения.

По статистике, только четверть бюджета заведений общественного призрения составляли средства из государственной казны. Остальные три четверти покрывались за счет пожертвований.

К началу Первой мировой войны количество общественных организаций, оказывающих помощь бедным и нетрудоспособным, увеличилась, и уже в 1914

¹ Нигматуллин Р.В. Нормативно-правовое регулирование благотворительности в России: история и современность / Р. В. Нигматуллин, Г. Ф. Сафина // Евразийский юридический журнал. 2017. № 1(104). С. 114-117.

² Положение «О крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» // Полное собрание законов Российской империи. 2-е изд. Т. XXXYI. Отл.1. №36657.

³ Указ «О временных правилах об обществах и союзах» : Именной Высочайший указ 4 марта 1906 г. // Полное собрание законов Российской империи. 3-е изд. Т 26. № 27479.

⁴ Устав об общественном призрении // Россия. Законы и постановления. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Издание 1915 года. Пг., 1915. Т. 13. 243 с.

году состоялся всероссийский съезд представителей благотворительных организаций.

Средства организаций, занимающихся призрением и благотворительностью, по большей части расходовались на содержание таких учреждений (практически половина всех средств), на содержание проживающих в учреждениях (около 18 %), на оказание помощи нуждающимся, которые не живут в учреждениях постоянно (около 15 %).

Следует также учитывать, что к началу 1904 года на территории Российской империи официально действовало 329 приютов для детей школьного возраста. Численность детей в них достигала почти 23 тыс. человек.

В. Н. Виноградов называет Первую мировую войну «гранью между эпохами», которая разделила мир и сознание людей, стало началом новейшей истории человечества¹.

С. В. Тютюкин считает, что не будь Первой мировой войны, не произошел бы распад Российской империи и революция 1917 года². Насколько это было бы так, сейчас уже неизвестно, тем не менее определенные тенденции говорили о необходимости внесения изменений в государственную систему вне зависимости от наличия войны.

Согласно анализу С. В. Тютюкина, в канун Первой мировой войны Российская империя была на пике развития — многонациональной державой, в составе которой проживало население, охватывающее 140 этнических групп. Империя также отличалась многоконфессиональным характером. Среди духовных представителей были буддисты, язычники и другие. В 1905 году Николай II подписал указ о веротерпимости, что свидетельствует о постепенном развитии либерального мировоззрения, однако православная церковь продолжала занимать лидирующее положение среди остальных конфессий. Это обусловлено

¹ Виноградов В.Н. 1914 год: быть войне или не быть? Последняя война Российской империи. М.: Наука, 2006. С. 161-164.

² Виноградов В.Н. 1914 год: быть войне или не быть? Последняя война Российской империи. М.: Наука, 2006. С. 120.

тем, что три четверти населения составляли славяне, для которых эта религия была исторически и культурно приемлемой.

Население постепенно начало делиться на общественные классы, а не на сословия. Это происходило в связи с развитием промышленности, индустриализацией. При этом нарастало противостояние между различными классами, эти противостояния были широко освещены в деятельности В. И. Ленина и его последователей.

Таким образом, к 1914 году Российская империя подошла с ярко выраженным социокультурным расколом в обществе, а, как известно, ничто так не ослабляет государство, как гражданские противостояния и конфликты.

Можно сказать, что к началу войны Россия стала аграрно-индустриальной страной, объединив в себе как пережитки сословной структуры общества, так и капиталистическое движение, принявшее широкий размах в странах Западной Европы¹.

По состоянию на 1914 год законодательство Российской империи, в целом не успевало за теми изменениями в социокультурной, экономической и политической жизни населения, а реагировать на них необходимо было в срочном порядке.

Реализация норм права также имела свои слабые стороны. Как было рассмотрено ранее, законопроекты, несущие в себе идеи либерализма, гуманизма, если и принимались, то спустя несколько лет, когда фактически отношения, требующие регулирования, уже существовали в обществе и оборачивались определенными последствиями.

Историко-правовой анализ социально-экономических процессов и законодательства Российской империи в конце XIX — начале XX века показывает противоречивость процессов, в некоторой степени несогласованность и порой

¹ Тютюкин С.В. Россия: от великой войны – к великой революции Война и общество в XX веке. М.: Наука, 2008. С. 120-160.

даже антагонизм принимаемых мер по регулированию тех или иных сфер жизни населения.

Стоит учесть, что и по сей день не прекращаются дискуссии относительно общего правового положения населения и социального законодательства Российской империи накануне Первой мировой войны. Исследователи, например, расходятся во взглядах относительно того, «хорошо или плохо было жить крестьянам в дореволюционное время?». Интересным для изучения являются идеи А. В. Островского¹ и Б. Н. Миронова², которые приводят аргументы и контраргументы по поводу каждой из позиций. В основе дискуссий, как правило, лежит использование разных источников и разных статистических данных в процессе формирования позиции относительно того или иного вопроса. Далее на примере количества беженцев Российской империи в период Первой мировой войны станет ясно, что достоверные данные либо отсутствуют, либо сложно определить, какие из источников являются достоверными, а какие — нет. Именно поэтому важным является всесторонний подход к рассмотрению вышеупомянутого вопроса. Так, в работах Б. Н. Миронова речь идет о том, что подушные и оброчные подати, учитывая обесценивание денег, по факту снизились, что говорит об улучшении положения крестьянина в Российской империи. С чем не соглашается А. В. Островский, указывая на то, что, кроме подушной и оброчной подати, существовали также земские и натуральные повинности, размеры которых, по его мнению, рассчитаны Б. Н. Мироновым неверно.

В данном случае считаем целесообразным рассматривать вопрос об уровне жизни крестьян накануне Первой мировой войны, используя системный подход. Более того, нарастающие волнения, которые привели к революционным действиям, свидетельствуют о наличии проблем, как экономических, так и

¹ Островский А.В. Процветала ли Россия накануне Первой мировой войны? СПб.: Полторак, 2016. С. 59-63.

² Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII - начало XX в.). М., 2006. С. 307.

социально-культурных и правовых. Революционные события были присущи многим государствам XIX–XX века, что свидетельствует об общих глобальных процессах распада существовавших на тот момент систем. Вероятно, правильным будет рассматривать произошедшие события как результат неизбежных изменений правовой и либеральной мысли человека как индивида и гражданина своего государства.

Таким образом, к началу XX века были следующие проблемы социального законодательства:

- миграционное законодательство регулировало только вопросы переселения в связи с проводимой аграрной политикой, а также вопросы наказания дезертирства. Вопросы миграции населения в связи с боевыми действиями не регулировались до Первой мировой войны ввиду отсутствия острой необходимости;

- вопросы помощи неимущим возлагались по большей части на земские и городские общества, а также на благотворительные организации;

- острыми оставались вопросы регулирования трудовых взаимоотношений.

В то же существовали вопросы правовой защиты определенных категорий населения Российской империи, пострадавших от боевых действий во второй половине XIX — начале XX века, которые возлагались по большей части на благотворительные организации:

- помощь увечным в результате военных действий;
- помощь сиротам;
- помощь лицам, потерявшим свой дом.

Анализ социального законодательства Российской империи конца XIX — начала XX века помогает сделать вывод о неоднозначности проводимой социальной политики. С одной стороны, изучаемый период стал отправной точкой формирования и развития фабричного законодательства, законодательства о социальном страховании, а с другой стороны — вопросы защиты увечных,

сирот, неимущих и пострадавших от военных действий оставались законодательно неурегулированными вплоть до начала Первой мировой войны.

ГЛАВА 2. РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ, ПОСТРАДАВШЕГО В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

2.1. Основные направления государственной политики Российской империи в сфере защиты прав отдельных категорий населения в годы Первой мировой войны

В предыдущем разделе были рассмотрены и проанализированы социально-экономические и политические процессы, происходившие в Российской империи накануне Первой мировой войны, а также социальное законодательство, существовавшее до 1914 года. Также была исследована правовая база в сфере защиты прав отдельных категорий населения, которая действовала на момент начала войны в 1914 году. Именно с этим набором нормативно-правовых актов империя вступила в вооруженный конфликт.

В связи с началом военных действий в социуме появились новые категории населения, которым требовалась правовая защита, — матери-одиночки, сироты, инвалиды войны, военнопленные и переселенцы. И без этих категорий механизм защиты прав населения был довольно противоречив, сложности добавляла масштабность проблемы и ее разносторонность. Вопросы защиты населения затрагивали как экономическую, так и политическую сферы.

Как было отмечено ранее, в обществе Российской империи наблюдалось противостояние и недовольство, которые начали расти с началом войны. Тем не менее начало Первой мировой войны характеризовалось подъемом патриотизма¹.

На повестке дня стоял вопрос согласования разных сфер права с целью создания единой системы, которая бы эффективно работала в условиях военного времени. Однако на любых изменениях сказывались идеи самодержавия, замедлявшие процесс реформирования и совершенствования законодательства.

¹ Петрова Е.Е. Начало Первой мировой войны глазами великого князя Николая Михайловича / Е. Е. Петрова // Клио. 2014. № 8(92). С. 118-122.

Реформы могли быть предвестником смены монархического строя, чего и опасался император.

Переходя непосредственно к теме данного параграфа, стоит отметить, что формирование направления политики, ее идей является первоочередным этапом на пути к принятию нормативно-правовых актов. Стратегия ведения и регулирования какой-либо отрасли общественных отношений реализуется в политике через принятие законов, указов и так далее.

Именно поэтому важной составляющей анализа законодательства Российской империи является исследование основных направлений и стратегий политики, выработанной при Николае II.

Основным аспектом, определяющим государственную политику времен Первой мировой войны в различных отраслях, является применение чрезвычайно-указного законодательства, введение правового режима военного положения и чрезвычайной охраны. Данный аспект предопределил формирование и социальной, и экономической, и финансовой государственной политики начиная с 1914 года.

Чрезвычайно-указное законодательство не было отличительной чертой законодательства Российской империи. Данный институт был создан с целью объединения полномочий монарха с идеями конституционализма¹. Существование чрезвычайно-указного законодательства одновременно с принципом разделения властей не представлялся возможным в длительной перспективе. Именно поэтому данный институт либо был переходным этапом развития государства от монархического порядка к порядку конституционному, либо упразднялся².

¹ Шингарева Н.В. Чрезвычайно-указное законодательство и практика его применения в Российской империи / Н. В. Шингарева, А. Н. Журов // Успехи современной науки. 2016. Т. 7. № 12. С. 52-54.

² Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века : Учебное пособи. М., 2000. С. 174.

Основным условием чрезвычайного-указного законодательства в России являлся устанавливаемый монархом перерыв деятельности Думы. Таким образом, чрезвычайное законодательство применялось как во время закрытия сессии Думы, так и в ее перерывах¹.

Вторым фактором, определяющим условие использования чрезвычайного-указного законодательства, было наличие чрезвычайных обстоятельств. Монарх самостоятельно определял относятся ли имеющиеся обстоятельства к чрезвычайным или нет. После роспуска первой Думы в 1906-1907 годах активно использовалось чрезвычайное законодательство.

Однако пик развития политики использования чрезвычайного-указного законодательства пришелся с началом Первой мировой войны. В июле-декабре 1914 г. было издано 108 постановлений, в 1915 г. – 278, в 1916 г. – 254, в январе-феврале 1917 г. – 16².

В порядке чрезвычайного законодательства были введены военно-автомобильная повинность и военная цензура. Одновременно с этим также повышались налоги. По 87-й статье были ограничены в правах неприятельские подданные. Таким образом, можно сказать, что с началом военных действий чрезвычайное законодательство порой даже ограничивало права населения из-за чрезвычайного военного положения, применяя данный институт как необходимость для скорейшего решения существующих вопросов.

С началом войны в Российской империи вводился режим состояния чрезвычайной охраны, расширялись полномочия органов внутренних дел. Целью было сохранение правопорядка и недопущение развития революционных движений в непростое военное время³.

¹ Гессен В.М. Понятие сессии в конституционном праве России // Право. 1911. №18. С. 1059.

² Шингарева Н.В. Чрезвычайно-указное законодательство и практика его применения в Российской империи / Н. В. Шингарева, А. Н. Журов // Успехи современной науки. 2016. Т. 7. № 12. С. 52-54.

³ Коновалов И.А. Государственно-правовой режим "состояния чрезвычайной охраны" в Сибири в период первой мировой войны / И. А. Коновалов // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2014. № 2(39). С. 31-37.

Таким образом, основные направления государственной политики во время Первой мировой войны реализовывались через принцип использования чрезвычайно-указного законодательства и режим чрезвычайной охраны.

Одним из основных направлений государственной политики изучаемого периода было использование «ликвидационного законодательства» с целью защиты прав местного населения и правопорядка государства. Данное направление государственной политики заключалось в ограничении прав подданных воюющих с Российской империей государств¹.

Первым нормативно-правовым актом, направленным на реализацию указанной политики стал Высочайший указ Правительствующему Сенату от 28 июля 1914 г. «О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 года»². В соответствие с данным указом подданные воюющих с Россией государств лишались льгот, предусмотренных договорами и соглашениями.

22 сентября 1914 года последовало принятие положения Совета Министров «Об установлении временных ограничений в отношении приобретения прав на недвижимые имущества, а также и заведования ими, подданными государств, которые состоят в положении войны с Россией»³. Данное положение запрещало владеть, пользоваться, приобретать недвижимость вышеуказанным подданным.

Целью принятия данного положения было ограничение возможности для подданных воюющих с Россией государств получить прибыль с продажи имущества с целью вывоза денежных средств из страны в военное время.

Таким образом, политика использования «ликвидационного» законодательства была направлена на защиту интересов Российской империи.

¹ Ерохина О.В. "Ликвидационное законодательство" первой мировой войны / О. В. Ерохина // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. История и политология. 2014. № 1. С. 69-81.

² Указ от 28 июля 1914 г. «О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 года» // Сборник узаконений и распоряжений правительства. 1 сентября 1916 г. Отд. 1. 2-е полуг. Пг., 1916.

³ Именной высочайший указ правительствующему Сенату 15 ноября 1914 г. о некоторых мероприятиях, вызванных военным временем // Российский государственный исторический архив. Ф. 23.Оп. 28. Д. 3182. л. 5–5 об.; 27, ст. 2421.

Как отмечают некоторые исследователи в области истории и права, неспособность Николая II предвидеть последствия принимаемых решений стали причиной революции в 1917 году, произошедшей результате полного разочарования общественности во власти императора¹.

Существуют основания полагать, что на консервативные взгляды императора оказал влияние К. П. Победоносцев. Будучи преподавателем по гражданскому, уголовному и государственному праву, именно он привил консерватизм будущему правителю. К. П. Победоносцев считал, что парламентаризм не подходит для русского общества. Особенности Российской империи, выраженные в большом количестве разных национальностей и этнических групп в составе ее населения, обуславливают существование монархии как единственно подходящей формы правления.

Консерватизм Николая II подкреплялся убеждениями православных священнослужителей, которые уверяли императора в том, что власть дана ему самим Богом.

Следует также учитывать тот факт, что сами советники императора не давали ему понять на примере предыдущих реформаторов, что перемены могут быть опасны для жизни монарха. В попытке улучшить жизнь общественности, можно потерять свою, так и не дождавшись благодарности.

Направления политики могли также предопределять конкретные лица. Например, в сфере финансов большую роль играл С. Ю. Витте.

Благодаря его последовательным, взвешенным шагам в экономике к началу XX века государственный бюджет удалось увеличить вдвое. Он инициировал введение винной монополии, на которую стала приходиться основная доля налоговых поступлений. Помимо винной реформы, С. Ю. Витте также увеличил размеры акцизов на спирт, чай и другие виды продукции. В его ведение также входил вопрос строительства и развития сети железных дорог, на которые, во-первых, выделялись большие суммы, а во-вторых, сами дороги переводились из

¹Поршнева О.С. Крестьяне, рабочие и солдаты России накануне и в годы Первой мировой войны. М.: РОССПЭН, 2004. С. 63.

частной собственности в государственную. На международной арене С. Ю. Витте старался придерживаться политики протекционизма. Как было отмечено ранее, внешнеэкономическая политика империи затрагивала интересы аграрных предпринимателей, поэтому ее успех был напрямую связан с одобрением аграрным сообществом реализуемой в этом направлении стратегии. Денежная реформа, которая была проведена в обход Государственного совета путем принятия указа, равного по силе закону, также была противоречивой.

Неоднозначной была и кредитная политика, проводимая Витте: с одной стороны, ему удавалось хорошо лавировать между займами и долгами, с другой стороны, государственный долг при нем вырос почти в 1,5 раза, что также отразилось на экономике империи.

Таким образом, следует отметить, что экономическая политика Витте была последней попыткой найти компромисс между устаревшими стратегиями консерватизма и современными требованиями рыночной экономики.

Следующей сферой, подлежащей рассмотрению, является социальная политика дореволюционной России. Нельзя сказать, что политика изучаемого периода кардинально отличалась от политики предшественников Николая II. Он традиционно разделял общество на две части — дворян и крестьян.

По отношению к дворянам власть шла на уступки, в то время как интересами крестьян могла пренебречь.

Упущением в политике Николая II было то, что он долгое время старался не замечать появившихся новых классов (пролетариата и буржуазии), взаимоотношения между которыми были в разы сложнее, чем отношения между дворянами и крестьянами, поскольку у дворян было больше прав в соответствии с их положением на сословной лестнице. Пролетариат начал претендовать на равенство, идеи которого полным ходом развивались в странах Западной Европы и доходили до него через интеллигенцию.

Николай II всячески старался поддерживать поместное дворянство, однако городское население требовало к себе внимания.

Одним из самых острых социальных вопросов оставалась проблема трудового законодательства. Политика в отношении положения работников многократно меняла свой курс: права работников (в том числе несовершеннолетних и женщин) то расширялись, то сокращались путем предоставления дополнительных прав работодателям. Реформы сменялись репрессиями недовольных, что порождало еще большее напряжение в социуме.

Одним из первых гуманных шагов политики было уменьшение рабочего дня до 11,5 часов в 1897 году. Проблемой нововведения было то, что принимались они не для улучшения положения работников, а с целью «успокоения» волнений. Именно поэтому даже хорошо прописанные законы, созданная фабричная инспекция и другие действия не приводили к положительным результатам, т. к. многие нормы просто не исполнялись, а ответственность за это работодатель не нес.

Следует также отметить, что с началом Первой мировой войны многие трудовые права были ограничены в связи с тем, что предприятия переводились на военный режим, необходимо было повышение производительных сил.

Отдельным направлением социальной политики государства было развитие благотворительных и общественных фондов и организаций, материальная поддержка и выделение средств из бюджета на нужды таких организаций.

Необходимо также отдельным пунктом выделить попечительство о трудовой помощи. По состоянию на 1 января 1914 года организаций трудовой помощи насчитывалось 276. К ним относились дома призрения, ночлежки, библиотеки, места жительства для ищущих работу, школы, приюты для сирот и др. Такие организации оказывали содействие в трудоустройстве, освоении рабочей профессии и получении подъемной помощи¹.

¹ Трудовая помощь. СПб: Попечительство о домах трудолюбия и работных домах, 1914. С. 80-94, 332-432.

В 1912 году в Императорское человеколюбивое общество, действовавшее с 1802 года, обратились около 160 тыс. человек (оно предоставляло жилье, пеклось о сиротах и душевнобольных, оказывало медицинскую и трудовую помощь)¹.

Отдельного внимания заслуживает Общество Красного Креста, образованное в 1867 году, активно действовавшее в военные годы.

Социальную поддержку населению оказывали также церковные учреждения, которые получали пожертвования и частично финансировались из государственной казны.

В 1894 году было основано Попечительство о народной трезвости, которое предоставляло помощь лицам, страдающим от алкогольной зависимости (ночлег, питание в столовых и чайных)².

Большую роль в осуществлении призрения играли также земские учреждения. В 1913 году расходы по основным губерниям Российской империи составили порядка 4 509 тыс. рублей. Общественные организации призрения и социальной помощи сыграли очень важную роль во время Первой мировой войны. Привыкшие оказывать помощь на безвозмездной основе, именно общественные организации помогли справиться с потоком беженцев, сирот и инвалидов.

Как отмечалось ранее, из-за военных действий обострился ряд вопросов, требующих выработки стратегии защиты прав беженцев, детей-сирот, матерей-одинок и инвалидов.

Миграционные процессы в России происходили всегда (как во времена империи, так и сегодня). Оказывая влияние на социально-экономическую и политическую жизнь государства, миграция требует правового регулирования и

¹ Трудовая помощь. СПб: Попечительство о домах трудолюбия и работных домах, 1914. С. 78.

² Энциклопедия «Всемирная история» Попечительство о народной трезвости. URL:https://w.histrf.ru/articles/article/show/popiechitelstva_o_narodnoi_triezvosti (дата обращения: 02.11.2021).

выработки соответствующей политики. Миграцию периода до Первой мировой войны исследователи называют «индустриальной» или классической¹.

По данным, приведенным Н. Ю. Гавриловой, за счет расширения территории Российской империи (с XVII до начала XX века на 155 %) численность ее населения увеличилась более чем в 25 раз за указанный период.

До начала Первой мировой войны причинами миграции были сначала реформы, насаждаемая русификация, малоземье, рост значимости городов, а после ее начала — сами военные действия, которые вынудили людей покидать дома и бежать в поиске нового пристанища. Если до войны государству удавалось контролировать миграцию, то с началом боевых действий она приобрела, несдерживаемый, стихийный характер.

Пауль Байрох отмечал, что в 1913 году Российской империя находилась на 5 месте среди государств мира по темпам экономического развития. Исследователь положительно оценивал политику освоения земель, за счет которой государству удалось открыть новые месторождения полезных ископаемых. Байрох также отмечал, что миграционная политика имперского периода немного изменилась после отмены крепостного права, — люди получили возможность добровольно перемещаться по территории империи и выбирать место жительства.

Основным мигрирующим сословием были крестьяне. Нельзя также не упомянуть о лицах, которые организовывали казачьи поселения.

В. М. Кабузан считал, что XVIII век стал началом активных миграционных процессов в Российской империи, поскольку мигрировало не только население (внутреннее перемещение), но и приезжие мигранты, представители различных иностранных государств (Германии, Венгрии и т. д.), которые приезжали в Россию из экономических побуждений. В основном заселялись земли на юге и

¹ Гаврилова Н. Ю., Дудин В. Е., Устинова О. В. Миграционная политика в дореволюционной России // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsionnaya-politika-v-dorevoluyutsionnoy-rossii> (дата обращения: 09.05.2021).

центральные губернии из-за плодородной почвы, мягкого климата и близкого расположения крупных городов.

Если миграционная политика до конца XIX века была направлена на запрет нелегального перемещения, то, проанализировав слабый механизм контроля, власть пришла к выводу, что необходимо узаконить и упорядочить процесс переселения, сделав его подведомственным государству. Эта идея характеризует одну из сторон столыпинской реформы переселения.

Одним из направлений миграционной политики было также укрепление внешних границ империи за счет заселения этих территорий русскоязычным или русифицированным населением.

Проблемной стороной такой политики было то, что внутренние мигранты часто переселялись туда, где уже проживало местное население, порой принадлежащее к другому этносу. Значительные различия могли проявляться как в менталитете, языке, так и в религии. Бывало так, что переселенцев становилось больше коренных жителей, и тогда последние были вынуждены мигрировать на более отдаленные территории из-за возникающих притеснений, конфликтов или просто в попытке сохранить свою культуру и воссоединиться с представителями своей этнической группы.

Миграционная политика проявлялась и после заселения земель переселенцами. Выражалась она в строительстве административных сооружений на местах, военных укреплений. Если говорить о правовом поле, то речь идет о принятии нормативно-правовых актов, регулирующих жизнь в новых поселениях, а также о создании условий для индустриального развития осваиваемой территории.

Следует отметить, что миграционная политика была главным образом направлена на заселение безлюдных либо малозаселенных земель, иногда с суровым климатом (как, например, Сибирь).

Как уже отмечалось ранее, можно сказать, что миграционная и экономическая политика отчасти пересекались. Именно за счет такого пересечения России удалось стать одним из крупных экспортеров зерна.

Однако слабые стороны экономической политики, привлекательность промышленного производства с точки зрения заработка заставляли крестьян бросать сельское хозяйство и переселяться в города.

Экономическая и миграционная политика также позволила развить нефтедобывающую промышленность в Российской империи за счет освоения Сибири и Кавказа.

Таким образом, можно сказать, что миграционная и экономическая политика в целом была удачной. Она однозначно могла обеспечить России лидирующую позицию в мировой экономике. Однако социальная политика государства не давала желаемых результатов.

Таким образом, анализируя миграционную политику Российской империи накануне Первой мировой войны, можно сделать следующие выводы:

- выбранная стратегия позволила укрепить границы и освоить новые земли;
- с одной стороны, переселение русскоязычного населения на завоеванные территории позволяло русифицировать местное население, с другой стороны, оно иногда вынуждало местное население мигрировать на другие территории и в другие страны;

была частично решена проблема малоземья крестьян, а города стали центрами индустриального развития. Таким образом, миграционная политика Российской империи оказывала колоссальное влияние на другие сферы жизни государства — экономическую, социальную и др.

Можно сказать, что одна из особенностей внутренней политики Николая II заключалась в развитии промышленности на фоне социальной стагнации.

Следует при этом отметить, что противостояние в обществе началось практически сразу после восхождения на трон Николая II. Насколько

справедливым можно считать утверждение, что именно действия императора привели к революции? Вероятно, нельзя не отметить, она все-таки была предопределены требованиями времени, и более мудрое правление императора могло бы эти процессы замедлить, оттянуть, но, возможно, они были неизбежны.

Учитывая, что уже в 1895 году появился Союз борьбы за освобождение рабочего класса, члены которого руководствовались идеями Карла Маркса об освободительном движении пролетариата. Появлению союзов предшествуют идеи об их создании. Можно предположить, что подобного рода идеи появились в России еще до восхождения императора на престол.

Хронологически основные шаги Николая II во внутренней политике, а также события, которые характеризуют растущую социальную напряженность, можно выстроить в следующем порядке.

В 1897 году происходит активизация строительства железных дорог, ; проводится денежная реформа по замыслу С. Витте; сокращается рабочий день до 11,5 часов; укрепляются позиции поместных дворян.

Затем в 1898 году начались репрессии в отношении представителей социал-демократической рабочей партии.

Уже в 1901 году было положено начало стачечному движению (Обуховская оборона). Первого мая 1901 года состоялись первые в России политические стачки.

В 1902–1903 годах стачечное движение набирает обороты после расстрела демонстрантов в Златоусте.

В 1903 году во избежание репрессий социал-демократическая рабочая партия проводит съезд в Брюсселе (формируются идеи свержения императора); Николай II отменяет телесные наказания солдат и крестьян, расширяет права земств.

В 1904 году происходит разгар стачечного движения, убийство В. Плеве.

В 1905 году рабочие требуют уменьшить продолжительность трудового дня, ввести избирательное право, они также пытаются вручить императору

Петицию о рабочих нуждах¹. В том же году происходит «Кровавое воскресенье», в результате которого погибло около 130 человек (В. И. Ленин говорил в гораздо большем числе убитых), это событие стало отправной точкой резкого падения популярности имперской власти. Убивают сына Александра II. Николай II издает Высочайший манифест об учреждении Государственной думы и наделяет ее законодательными правами. Издаётся Свод основных государственных законов Российской империи.

В 1907 году были проведены столыпинские реформы.

Таким образом, из анализа хронологических событий, основных направлений внутренней и внешней политики Николая II можно сделать вывод, что верховная власть пыталась урегулировать нарастающее недовольство общества. Однако предпринимаемых шагов было недостаточно, иногда они противоречили друг к другу.

В годы начала Первой мировой войны появились новые направления внутренней политики в виде перевода промышленности на военные рельсы.

Начавшаяся война только обострила социальные проблемы, ухудшила положение трудящихся, малолетних и женщин с точки зрения защиты их прав.

Анализируя основные направления государственной политики времен Первой мировой войны можно сделать вывод, что с одной стороны, социальная политика была направлена на поддержку лиц, пострадавших от боевых действий, а с другой – на ограничение прав отдельных категорий населения (наемных рабочих, подданных враждующих с Россией государств) с целью сохранения имеющегося порядка, а также с целью перестройки промышленности на военные нужды.

Далее будут рассмотрены основные механизмы защиты населения Российской империи в рамках дальнейшей политики императора, а также проанализирована их эффективность.

¹ Петиция рабочих Санкт-Петербурга для подачи царю Николаю II. // Красная летопись. Л., 1925. № 2. С. 30—31.

Законодательство Российской империи является одной из форм реализации социальной политики, проводимой в годы Первой мировой войны.

Анализ положений нормативно-правовых актов, посвященных вопросам защиты населения, является обязательным этапом исследования правовой модели. Применение положительного опыта законотворческой деятельности законодателя начала XX века является неотъемлемой частью современного правового моделирования.

2.2. Законодательство Российской империи в сфере защиты населения, пострадавшего от боевых действий в годы Первой мировой войны

Двадцатого июля 1914 года, «желая быть в полном единении с народом», император подписал Указ «О созыве Государственного Совета и Государственной Думы», чрезвычайная сессия которой прошла 26 июля 1914 года¹.

Однако 26 июля 1914 года вышли Указы «О перерыве и сроке возобновления занятий Государственной Думы» и «О перерыве и сроке возобновления занятий Государственного Совета», в соответствии с которыми срок возобновления работы этих законодательных органов устанавливался не позднее 1 февраля 1915 года в зависимости от чрезвычайных обстоятельств².

Перерыв в работе Совета и Думы давали возможность принимать чрезвычайные указы, которые впоследствии могли быть отклонены и пересмотрены, однако вступали в силу сразу же после подписания императором и были обязательными для исполнения.

Тем не менее в июле 1914 года все таки были одобрены некоторые законы (которые касались по большей части финансовых вопросов: Закон «О некоторых мерах финансового характера ввиду обстоятельств военного времени», Закон «О

¹ Указ «О созыве Государственного Совета и Государственной Думы» / под ред. Авербах О.И. // Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. Пг., 1915. Т.1. С. 16.

² Авербах О.И. Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. Пг., 1915. Т.1. С. 66.

некоторых мерах к усилению средств казны ввиду обстоятельств военного времени»).

В соответствии с Указом от 28 июля 1914 года «О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 года» подданные неприятельских государств (состоящие на военной службе и подлежащие призыву) задерживались в качестве военнопленных¹. Эти же Указом устанавливалось (в случае обоюдного применения) применение норм международных договоров и конвенций в отношении правил ведения войны.

11 августа 1914 года был подписан Указ «Об образовании Верховного Совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов»².

Среди членов Совета должны были быть представители Государственной думы и Государственного совета, а также председатель Главного управления Российского общества Красного Креста, Главноуполномоченный Всероссийского земского союза помощи больным и раненым воинам и другие лица. К полномочиям Верховного совета относились: руководство и контроль над деятельностью учреждений, оказывающих призрение семьям лиц, призванных на войну и раненых и павших воинов, разработка мер призрения вышеупомянутых категорий, прием пожертвований, распределение полученных пожертвований и ассигнований из государственного бюджета и т. д. В то же время в Москве и Санкт-Петербурге утверждались местные комитеты по оказанию призрения.

Девятого августа 1914 года было издано Положение Совета министров «Об увеличении подешного сбора в пользу Российского Общества Красного Креста и Александровского Комитета о раненых». В соответствие с Положением на период войны повышался сбор за телеграммы, пересылаемые внутри империи. Разница между старым сбором и новым распределялась между Обществом

¹ Авербах О.И. Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. Пг., 1915. Т.1. С. 70.

² Указ «Об образовании Верховного Совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов» / под ред. Авербах О.И. // Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. Пг., 1915. Т.1. С. 107.

Красного Креста и Александровским Комитетом о раненых и шла на нужды организаций.

Вопросы призрения регулировались не только в отношении семей военных чинов. Советом министров было утверждено Положение «О призрении семейств призванных на действительную военную службу вольнонаемных служащих в центральных и местных установлениях, а равно семейств вольнонаемных мастеров, рабочих и низших служащих казенных заводов, фабрик, мастерских и других заведений»¹. Размер выплачиваемого оклада семьям вольнонаемных служащих в центральных и местных установлениях зависел от количества членов семьи: полный оклад служащего выплачивался семье, состоящей из жены и более чем пяти детей, семье в составе жены и четырех или пяти детей полагалось три четверти оклада, на жену и не более трех детей приходилось две трети оклада, а на жену без детей — половина оклада. Положением также предусматривалась выплата оклада близким родственникам, находившимся на содержании призванного служащего.

В случае если призванному служащему предоставлялась квартира для проживания, сохранение права пользования квартирой за его семьей, выплата денежной компенсации и лишение права проживать в квартире зависели от воли начальства сотрудника.

Также стоит отметить, что на пособие не могли претендовать трудоспособные дети, достигшие семнадцатилетнего возраста, а также дочери, вышедшие замуж.

Размеры выплачиваемого оклада семьям вольнонаемных мастеров и рабочих казенных заводов, фабрик, мастерских и других учреждений были несколько ниже по сравнению со служащими: половина заработка выделялась на нужды семей, состоящих из жены и более чем троих детей, треть оклада получали

¹ Положение «О призрении семейств призванных на действительную военную службу вольнонаемных служащих в центральных и местных установлениях, а равно семейств вольнонаемных мастеров, рабочих и низших служащих казенных заводов, фабрик, мастерских и других заведений» / под ред. Авербах О.И. // Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. Пг., 1915. Т.1. С.164.

жены, у которых было не более трех детей, а четверть оклада полагалась женам без детей.

Расходы по обеспечению семей вышеуказанных категорий покрывались из военного фонда расходов¹.

Императрица Мария Федоровна высоко оценивала вклад Российского общества Красного Креста в части помощи раненым воинам, их семьям и пострадавшему от боевых действий населению (Рескрипт государыни императрицы Марии Федоровны от 9 августа 1914 года).

Двадцать седьмого августа 1914 года было принято положение, предоставляющее право Красному Кресту бесплатно пересылать почтовые отправления и телеграммы внутри империи.

Двенадцатого августа 1914 года было утверждено Временное положение об эвакуации раненых и больных. Главной причиной и задачей эвакуации больных и раненых с театра военных действий являлась необходимость избежать их «неблагоприятного влияния на чины», распространения эпидемии в армии, снижения ее маневренности. Таким образом, эвакуация отражала не столько заботу о больных и раненых, сколько заботу о действующей армии и ее боеспособности, что отвечает целям войны, но не совсем списывается в концепцию социальной защиты. Формулировка преамбулы Положения говорит о намерении «убрать» раненых и больных с поля боя, а не эвакуировать их с целью спасения. Главой пятой Положения предусматривалось участие Красного Креста, общественных и частных благотворительных организаций в эвакуации раненых и больных. Формы участия могли быть разными: предоставление одежды, белья, перевязочного материала; помощь в оборудовании перевозочных средств; обустройство мест для ночлега и питания по пути следования эвакуируемых; организация медицинских пунктов; призрение и попечительство об эвакуируемых на местах.

¹ Авербах О.И. Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. Пг., 1915. Т.1. С. 169.

На фоне возрастающей роль Красного Креста в помощи пострадавшим от военных действий 13 сентября 1914 года было утверждено Положение «Об увеличении установленного в пользу Российского Общества Красного Креста сбора с проезжающих по железным дорогам пассажиров».

Тринадцатого сентября 1914 года было утверждено Положение Совета министров «Об обеспечении судьбы детей лиц, погибших в войну с Германией и Австро-Венгрией...». В соответствие с Положением Алексеевский главный комитет по призрению детей лиц, погибших в войну с Японией, переименовывался в Алексеевский главный комитет. Положение предусматривало выплату пособий детям погибших офицерских и низших чинов, а также приравняваемых к ним лиц, служащих в военном и морском ведомствах по воздухоплаванию.

Четырнадцатого сентября 1914 года был утвержден Комитет Ее Императорского Высочества великой княжны Татьяны Николаевны для оказания временной помощи пострадавшим от военных действий¹.

Деятельность Комитета охватывала как пострадавших от военных действий и оставшихся на прежнем месте жительства, так и на население, которому пришлось в силу тех или иных обстоятельств (по распоряжению государственных органов или, ввиду военных действий, по собственному решению) покинуть постоянное место проживания и переселиться в другие части Российской империи.

К вопросам, которые должен был регулировать Комитет, относились следующие:

- оказание финансовой поддержки в виде выплаты компенсаций, предоставления материальной помощи (единовременной);
- оказание помощи в возвращении на прежнее место проживания;
- содействие в трудоустройстве;

¹ Авербах О.И. Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. Пг., 1915. Т.1. С. 292.

- устройство нетрудоспособных лиц в приюты, благотворительные организации и т. д.;
- выплата пособий учреждениям, осуществляющим призрение пострадавших от военных действий и нетрудоспособных лиц;
- создание собственных учреждений для устройства нетрудоспособных;
- прием пожертвований;
- содействие в получении материальной помощи и компенсации за причиненный военными действиями ущерб.

Комитету предоставлялось право открывать местные отделения для реализации поставленных задач.

Таким образом, на Комитет возлагались широкие полномочия, учитывая огромное количество нуждающихся. Тем не менее в Положении от 13 сентября 1914 года сам механизм оказания помощи не был прописан.

Третьего сентября 1914 года было утверждено Положение «О Верховном начальнике санитарной и эвакуационной части»¹. На эту должность назначили принца Александра Петровича Ольденбургского. Указанное Положение представляет особый интерес в рамках исследования вопроса защиты населения, пострадавшего во время Первой мировой войны, ввиду следующего:

1. Верховный начальник санитарной и эвакуационной части осуществлял надзор за наличием необходимого количества медицинского персонала в больницах и госпиталях, которые должны были быть в достаточной степени оснащены и обеспечены медикаментами, определял порядок действий во время эвакуации, контролировал обустройство пунктов питания и ночлега, а также санитарных поездов, следил за проведением эвакуации, амбулаторным лечением раненых, осуществлением мер по нераспространению эпидемий, возвращением выздоровевших солдат на поле боя и др.

¹ Положение «О Верховном начальнике санитарной и эвакуационной части» / под ред. Авербах О.И. // Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. Пг., 1915. Т.1. С. 298.

2. Верховный начальник наделялся правом отпускать одежду, питание, денежную помощь сверх норм, предусмотренных законодательством по своему усмотрению.

3. Во исполнение требований Положения Верховный начальник перевел работу заводов Петрограда, занимавшихся военно-врачебными заготовлениями, на 22-часовой рабочий день. Было издано распоряжение повысить производство отечественных рентгеновских аппаратов.

4. Было предусмотрено оказание помощи лицам, пострадавшим от военных действий, но не являющимся военными. В основу были заложены общие правила оказания помощи пострадавшим — выдача продовольствия и одежды, обустройство приютов.

Верховный начальник санитарной и эвакуационной части возлагал полномочия по оказанию помощи пострадавшему гражданскому населению от военных действий на Татьянинский комитет, а также на благотворительные организации и Красный Крест.

Двадцать четвертого сентября 1914 года министр юстиции представил Правительствующему сенату распоряжение «Об утверждении положения о попечительном комитете, образованном Правительствующим Сенатом и ведомством Министерства юстиции для помощи участникам и жертвам войны». Однако это положение не содержит подробной информации о деятельности создаваемого комитета и его взаимосвязи с уже созданными комитетами в сфере защиты прав лиц, пострадавших от боевых действий.

Двенадцатого сентября 1914 года был издан Приказ по военному ведомству, в соответствие с которым семьям лиц, убитых, умерших от болезней и ранений, пропавших без вести в ходе боевых действий, полагается выплачивать со дня потери кормильца сумму в размере одной трети от оклада, который он получал в мирное время, до тех пор, пока уполномоченные органы не назначат им пенсию. Эта норма была призвана обеспечить поддержку семей, которые находятся в процессе оформления необходимых документов для получения пенсии по потере

кормильца. В случае если впоследствии выяснялось, что назначенная пенсия превышала выданное денежное довольствие, то из пенсии вычитались полученные до ее назначения денежные средства. Если же пенсия оказывалась меньше выданного довольствия, то из нее ничего вычитывали. Организации, выдававшие пособия до назначения пенсии, в случае смерти военнослужащего, о которой им стало известно из газеты «Русский инвалид» или от командира части, обязаны были проверить полученную информацию, направив запрос телеграфом в Главный штаб. Следует отметить, что, помимо денежной помощи, выделялись средства на съем квартиры, а также на прислугу. В случае подтверждения информации о смерти военнослужащего вдовам или опекунам детей умершего выдавались специальные аттестаты, подтверждающие право на получение денежной помощи, а также сообщался ее размер¹. В выданном аттестате обязательно указывалась личная информация вдовы или сирот, должность и чин военнослужащего, размер и срок назначения денежного пособия и сведения о казначействе, которое должно было его выплачивать.

Седьмого октября 1914 года Совет министров утвердил Положения о военнопленных. Реализация этих Положений осуществлялась за счет кредитов, отпускаемых государственным казначейством. Они являются знаковым нормативно-правовым актом с точки зрения внедрения международно-правовых принципов в законодательство Российской империи. Положениями предусматривалась разработка особых правил предоставления почтовых льгот военнопленным, отвечающих требованиям Гаагской Конвенции 1907 года. Таким образом, нормы, сформулированные выдающимися юристами, которые участвовали в Гаагских конференциях, были использованы в ходе совершенствования законодательства Российской империи в годы Первой мировой войны. Указанные Положения представляют научный интерес в разрезе защиты прав военнопленных. С этой позиции представляется целесообразным передать их основное содержание.

¹ Авербах О.И. Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. Пг., 1915. Т.1. С. 315.

1. Захваченные шпионы не пользовались правами военнопленных.
2. В качестве военнопленных разрешалось задерживать лиц, сопровождающих неприятельскую армию, — газетных корреспондентов, репортеров и т. д. Тем не менее по усмотрению Главнокомандующего вышеуказанные лица могли быть отпущены на свободу с четким указанием путей отступления.
3. С военнопленными необходимо обращаться «человеколюбиво», т. к. данные лица законно защищают интересы своего отечества.
4. Запрещалось ущемление религиозных прав военнопленных. Они имели право осуществлять религиозные обряды, присутствовать на церковных богослужениях. Однако религиозные права должны были реализовываться в рамках действующего правопорядка.
5. Собственность военнопленных оставалась неприкосновенной (кроме оружия, военных документов и лошадей). В случае возвращения на родину военнопленные имели право вывезти с собой свое имущество. Оружие не возвращалось ни при каких условиях.
6. Оружие против военнопленных разрешалось применять в исключительных случаях: при попытке побега в составе группы, а также в ходе «возмущений со стороны военнопленных». Предполагаем, что под понятием «возмущение» имелись в виду бунт или прямое и грубое неповиновение. При этом применение оружия в отношении беглых военнопленных разрешалось только в тех случаях, когда они не реагировали на предупредительные выстрелы.
7. Военнопленные могли быть освобождены «под честное слово», однако при повторном задержании они теряли права военнопленных, и их могли предать военно-полевому суду.
8. Работы, к которым привлекались военнопленные, не должны были быть изнурительными и не должны были иметь отношение к военным действиям, при этом следовало учитывать умения и чины военнопленных. Положения исключали привлечение к работам офицеров.

9. Применялась статья 15 Гаагской конвенции 1907 года, согласно которой военнопленные могли получать помощь от частных лиц и от благотворительных организаций. Однако устанавливалось ограничение: только с разрешения начальника, в ведении которого находился военнопленный. Также, согласно статье 16 Гаагской конвенции, пожертвования в виде вещей освобождались от таможенных и иных сборов.

10. Духовные завещания военнопленных оформлялись на тех же основаниях, что и духовные завещания русских военных. При погребении военнопленного необходимо было учитывать его чин и звание.

11. Русские подданные, находившиеся в неприятельских армиях или флотах, не признавались военнопленными. С ними поступали по общим законам Российской империи.

12. Военнопленным должны были предоставлять отапливаемое и освещенное помещение для проживания — казармы либо, в случае отсутствия мест в казармах, места в частных домах.

13. Запрещено было привлекать военнопленных к работам в интересах частных лиц, под чьим надзором они находились.

14. Военнопленные пользовались равными правами с иными военными на медицинскую помощь в случае болезни.

Тридцатого октября 1914 года было принято Положение «О патронатах». Патронатом признавалась любая организация, взявшая себе на иждивение раненых и больных воинских чинов, которые были признаны непригодными для участия в военных действиях и не требовали госпитального лечения, однако при этом они нуждались в медицинском наблюдении и уходе. Патронаты могли быть только для низших чинов или только офицеров, но существовали и патронаты смешанного типа.

Третьего декабря 1914 года было принято Положение «О благотворительной лотерее 1914 года в пользу раненых и больных воинов, семей лиц, призванных на войну и лиц, пострадавших от военных бедствий».

Предполагалось выпустить два миллиона лотерейных билетов (двадцать тысяч серий по сто билетов) на сумму десять миллионов рублей¹. Число победителей составило 4 334 человека, которые выиграли в общей сложности один миллион пятьсот тысяч рублей.

В 1915 году в Петрограде было опубликовано обращение Комитета помощи русским военнопленным к населению о сборе пожертвований, в нем говорилось об образовании Комитета и о пересылке пожертвований благодаря мерам Общества Красного Креста. Пожертвования принимались в помещении Комитета, расположенном в Петрограде на Невском проспекте, дом 57, с 10 часов утра до 4 часов вечера ежедневно.

Позднее, также в 1915 году, был опубликован призыв о помощи военнопленным Комитета по оказанию помощи русским военнопленным, в котором говорилось, что военнопленные офицеры, в отличие от солдат, получали от родных письма и посылки, в то время как простые солдаты были вынуждены подрабатывать у военнопленных иностранцев — французов, англичан и бельгийцев. Вследствие неграмотности и правовой неосведомленности родных солдата письма, посылки до него не доходили, из-за чего он оказывался в весьма бедственном положении — как с материальной, так и с психологической точки зрения. Родственники военнопленных солдат часто не знали об ограничениях, которые действовали в отношении пересылки еды и вещей, потому пытались отправить, например, сало или колбасу, которую не принимали к отправке.

Комитет призывал направлять военнопленным не только еду, одежду, вещи (белье, книги, музыкальные инструменты, чай, сахар, табак), но и открытки со словами поддержки. Пожертвования поступали в копенгагенское бюро Комитета, которое занималось их распределением между военнопленными².

¹ Положение «О благотворительной лотерее 1914 года в пользу раненых и больных воинов, семей лиц, призванных на войну и лиц, пострадавших от военных бедствий» / под ред. Авербах О.И. // Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. Пг., 1915. Т.1. С. 549.

² Братская помощь русскому солдату в плену! Пг.: Комитет по оказанию помощи русским военнопленным, 1915. 1 с.

Было основано Всероссийское попечительство о пленных славянах. В 1914 году в Петрограде был утвержден Устав Попечительства, в котором оно было признано делом исторической важности. Попечительство имело целью выявление славян среди здоровых, больных и раненых военнопленных, их регистрацию, устройство на работу, содействие переходу в русское подданство, а также оказание им материальной помощи.

Также ставилась задача готовить «опытных, надежных и убежденных распространителей общеславянских культурных идей» среди западных славян после возвращения военнопленных домой¹.

В состав Попечительства могли входить совершеннолетние мужчины и женщины, за исключением германских, австрийских и венгерских подданных неславянского происхождения.

В благотворительной деятельности Попечительство руководствовалось положениями Устава об общественном призрении (т. XIII Свода законов Российской империи). Как и у многих других организаций того времени, бюджет Попечительства пополнялся за счет членских взносов, пожертвований и различных пособий.

Шестнадцатого ноября 1915 года Главным комитетом Всероссийского земского союза помощи больным и раненым воинам было направлено обращение № 12389 в Особое совещание по устройству беженцев². В обращении шла речь о перемещении населения вместе с имуществом, как на добровольной основе, так и по распоряжению военных властей, вглубь империи. В связи с тем, что Комитет не имел никаких прямых указаний от правительства об организации помощи беженцам, он начал самостоятельно оказывать помощь, выдавая кредиты, а также предоставляя питание и бараки по пути переселения беженцев от границ империи вплоть до Москвы. К середине сентября 1915 года Главным комитетом было

¹ Устав Всероссийского попечительства о пленных славянах. Пг.: Всероссийское попечительство о пленных славянах.: тип. И. Шурухт, 1914. С. 6.

² В особое совещание по устройству беженцев. М.: Гл. ком. Всерос. зем. союза помощи, 1915. С. 6.

отпущено местным земствам на помощь беженцам 3 132 625 рублей. В то же время, по данным Главного комитета от Министерства внутренних дел, на нужды беженцев поступило только 1 400 000 рублей. Главному комитету приходилось снова и снова направлять ходатайства и прошения с целью погашения образовавшегося разрыва между выделенными и затраченными средствами. Длительность согласования становилась причиной недополучения беженцами материальной помощи.

В октябре 1915 года была опубликована Примерная инструкция местным бюро труда по приисканию занятий беженцам Всероссийским земским и городским союзами¹. Предусматривалось, что вопросом трудоустройства беженцев на местах должны заниматься местные бюро труда, а там, где их нет, — необходимо их организовать.

Основная задача бюро труда состояла в посредничестве между работодателями и беженцами, владевшими различными профессиями, а также в оказании содействия при заключении договора о найме².

В процессе посредничества бюро должно было провести анализ рынка труда, поместить объявления в местных печатных изданиях, уведомить беженцев о наличии работы, распределить беженцев по уровню их навыков, специальностям и т. д.

Деятельность бюро приобретала различные формы:

— биржа труда, на которую рабочие должны были приходить в определенное время и дожидаться поступления заявок от нанимателя. Такая форма взаимодействия имела смысл в случае большого спроса как со стороны нанимателей, так и со стороны работников. В противном случае работнику приходилось долго ждать получения рабочего места. В то же время биржа

¹ Всероссийское бюро труда. Примерная инструкция местным бюро труда по приисканию занятий беженцам. М.: Всерос. зем. и гор. союзы. Отд. по устройству беженцев. Всерос. бюро труда, 1915. 16 с.

² Всероссийское бюро труда. Примерная инструкция местным бюро труда по приисканию занятий беженцам. М.: Всерос. зем. и гор. союзы. Отд. по устройству беженцев. Всерос. бюро труда, 1915. С. 3.

характеризуется малым административным аппаратом и простым ведением учета. Проблема заключалась в том, что биржи не были объединены между собой. Таким образом, если на одной бирже мог образовываться переизбыток нанимателей, то на другой возникал переизбыток работников, что приводило к неравномерному трудоустройству. Более того, биржа труда хорошо работала в отношении низкоквалифицированного труда, в то время как представителя «интеллигентных профессий» и специалисты не могли своевременно получить через нее работу;

– справочное бюро, которое имело более сложную организацию, чем биржа труда, не только регистрировала поступающие заявки от нанимателей, но и собирала информацию и готовила справки о наличии рабочих мест. Беженец, приходя в такое бюро, получал справку о наличии спроса на его род деятельности.

Тем не менее в обоих случаях возникала следующая проблема: беженцев селили не в одном сельском населенном пункте, а на территории целого округа, поэтому посещение справочного бюро и биржи труда могло быть достаточно затратным делом из-за их далекого расположения¹.

Третьей, наиболее продуктивной формой деятельности должны были стать посреднические бюро труда. По своей сути посреднические бюро объединяли в себе функции биржи труда и справочного бюро: они аккумулировали информацию и облегчали взаимный поиск нанимателя и работника, а также заключение договора найма.

Бюро должно было регистрировать спрос на труд в специальных карточках утвержденной формы, которые содержали необходимую для работника информацию. Карточка оформлялась на каждую профессию в отдельности. Таким

¹ Всероссийское бюро труда. Примерная инструкция местным бюро труда по приисканию занятий беженцам. М.: Всерос. зем. и гор. союзы. Отд. по устройству беженцев. Всерос. бюро труда, 1915. С.6.

образом, на одного работодателя могло быть заведено несколько карточек¹. Описание профессии должно было быть достаточно точным. Нельзя, например, было ограничиться наименованием «прядильщик», необходимо было указать конкретно, о каком прядильщике идет речь (льняной, шерстяной пряди и т. д.).

Получив информацию о спросе на определенный вид труда, сотрудник бюро должен был сразу проверить, имеются ли те, кто ожидает появления работы по данному направлению. Если таковые имелись, то он должен был им сообщить о наличии рабочих мест и отметить у себя, что заявка является «исполненной». В ином случае она переносилась в раздел «заявленные требования».

Сведения о предложении труда в свою очередь также фиксировались на карточках утвержденной формы. По инструкции на всех беженцев следовало заводить трудовые карточки.

Таким образом, при обращении беженца в бюро на него заполняется карточка, затем сотрудник проверяет, есть ли спрос на его профессию согласно уже зарегистрированным карточкам нанимателя. Если есть, то беженцу сообщалось о наличии рабочего места, если нет — карточку помещали в раздел «ожидающих», не нарушая очередность распределения мест, которые появлялись в рамках одной профессии.

Аналогичным образом за справкой мог явиться не только работник, но и наниматель. В инструкциях также отмечается необходимость обмена данными о чрезмерном спросе и предложении между различными бюро.

В 1916 году был принят Устав Русского комитета помощи беженцам, утвержденный на основании статьи 317 Устава об общественном призрении 1915 года. Комитет был создан с целью оказания помощи беженцам русской и иных национальностей, подданным Российской империи, которым не помогали их

¹ Всероссийское бюро труда. Примерная инструкция местным бюро труда по приисканию занятий беженцам. М.: Всерос. зем. и гор. союзы. Отд. по устройству беженцев. Всерос. бюро труда, 1915. С. 8.

национальные организации, в том числе благотворительные организации, созданные для помощи лицам отдельных национальностей¹.

Задачи Комитета были следующие:

- выдача различного рода пособий (денежных, вещных), оказание медицинской и юридической помощи;
- учреждение пунктов питания, детских садов, школ и приютов;
- сотрудничество с благотворительными организациями;
- содействие устройству беженцев при перемещении, а также возвращении на родину.

Деятельность комитета по Уставу не имела временных ограничений. Комитет должен был работать до тех пор, пока существовала такая необходимость. Членами Комитета могли быть совершеннолетние мужчины и женщины, русские по подданству и национальности, которые не состояли на действительной службе низших чинов, не были подвергнуты ограничению прав по суду.

В 1915 году Председатель Особой комиссии по оказанию помощи и призрению детям беженцев Общества защиты детей от жестокого обращения Н. А. Оппель уведомила об отправке 11 ноября 1915 года второго летучего отряда Особой комиссии для оказания помощи детям беженцев в пути².

Интересным является правовой анализ архивных источников.

В Докладе по Особому совещанию по устройству беженцев об организации помощи последним сообщалось, что движение беженцев приняло «угрожающие размеры». В соответствии со статьей 9 Положения об обеспечении нужд беженцев в состав Особого совещания входил и представитель Земского союза. В соответствии со статьей 22 Положения местное попечение о беженцах и их дальнейшей судьбе было возложено на земские учреждения. Вопрос об

¹ Устав Русского комитета помощи беженцам. Пг.: Русский комитет помощи беженцам (Петроград), 1916. С.1.

² Петербургское общество защиты детей от жестокого обращения. Особая комиссия по оказанию помощи и призрению детям беженцев. Пг., 1915. 1 с.

организации помощи беженцам был предметом обсуждения 7–9 сентября 1915 года на Собрании уполномоченных губернских земств. В докладе поднимается проблема объединения земских союзов с целью помощи беженцам¹.

О мерах по обеспечению участи беженцев Земский отдел по 9-у делопроизводству указывал: увеличилось число беженцев, спасающихся от неприятеля. Наряду с условно добровольной миграцией имела место и принудительная, в том числе в рамках эвакуации. Большинство беженцев были крестьянами и рабочими разных национальностей, среди которых были и русские, и евреи, и латыши, и поляки. Большой поток беженцев хлынул из Галиции, и различных губерний: Холмской, Волынской, Подольской, Курляндской, Ковенской, Гродненской и Царства Польского. Земский отдел был не в силах счесть количество беженцев, однако отметил, что число стремилось к сотням тысяч. Отмечалось, что на начальном этапе с вопросами помощи беженцам справлялся Комитет Ее Императорского Высочества великой княжны Татьяны Николаевны и его местные отделения. Однако впоследствии количество беженцев стало столь велико, что проблемы снабжения их необходимым пропитанием и врачебной помощью в пути и обустройства их в местах водворения стали вопросами государственной важности, которые срочно необходимо было решить².

Вследствие этого Министерством внутренних дел был разработан соответствующий законопроект, который обсуждался на совещании под председательством министра внутренних дел в должности гофмейстера Плеве при участии некоторых членов Государственного совета и Государственной думы, а также представителей заинтересованных ведомств.

Земским отделом также отмечалась необходимость законодательного закрепления понятия «беженец». Этот вопрос будет рассмотрен в следующей главе. Более того, определение понятия «беженец» до сих пор имеет

¹ Российский государственный исторический архив. Ф.1090 Оп. 1 Д. 17: Доклад по Особому совещанию по устройству беженцев об организации помощи последним. С. 4.

² Российский государственный исторический архив. Ф. 1291 Оп. 124 1915 г. Д. 39: По устройству беженцев из района военных действий.

неоднозначные оценки. Земский отдел считал, что «беженцами должны быть признаны все лица, оставившие, в силу военных обстоятельств, место своей постоянной оседлости и переселившиеся в другие местности, т. е. как ушедшие по собственному желанию из данной местности в виду того, что ей угрожает занятие неприятелем, или бежавшие из района уже занятые им, так и лица, эвакуированные в установленном порядке или выселенные из определенного района по распоряжению военных властей, так как все они находятся примерно в одинаковом положении и нуждаются помощи. С другой стороны, помощь им должна быть оказана и во избежание различного рода эпидемий».

В то же время нельзя оставить без внимания, что в числе выселенных из районов военных действий имеются и находившиеся в России подданные враждебных государств, а также многие выходцы из них, проводившие вредную для России деятельность. Они были высланы в административном порядке в северные и восточные губернии, где находились под надзором полиции и содержались за счет специально выделенных на них средств. Оказывать таким лицам какую-либо помощь, кроме отпуска средств на их содержание, не было никакой необходимости. По законопроекту: к числу беженцев не относились лица, высланные во внутренние губернии на основании Правил о военном положении и Положения о полевом управлении войск и содержащиеся в этих губерниях под надзором полиции на казенном пайке.

В законопроекте об обеспечении участи беженцев предусматривалось: отпустить в распоряжение Управляющего Министерством внутренних дел из государственного казначейства двадцать пять миллионов рублей.

Принимаемые в порядке Положения меры распространялись на всех нуждающихся в правительственной помощи беженцев, принадлежавших к Российскому подданству, а также и иностранных подданных, за исключением лиц немецкой и венгерской национальностей и мусульман — турецких подданных.

Четвертого ноября 1915 года Н. Г. Бюнтинг, губернатор Тверской губернии, гофмейстер, докладывал членам уездных земских управ: «Многие учреждения

обращаются с просьбами дать руководящие указания, каким образом и в каких размерах должна быть оказана помощь беженцам¹. Кроме положений закона об обеспечении нужд беженцев (№ 247 Собрания узаконений), никаких руководящих правил или инструкций в моем распоряжении не имеется. Рекомендации следующие:

- продовольствие: первоначально каждому беженцу взрослому — по 4 руб. 50 коп. в месяц и на каждого малолетнего (до пяти лет) — по 2 руб. 25 коп. в месяц. В зависимости от работоспособности и количества детей в семье — может быть уменьшено либо увеличено (для многосемейных уменьшен — «удешевляет довольствие из одного котла»);

- отопление: на каждого — по 50 коп. в месяц. Эти деньги отдают беженцы обществам, предоставляющим квартиры и отопление. Предоставление хвороста, дров, подвозка топлива — бесплатные.

- помещение: беженцы расселяются по деревням отдельными волостями — по приблизительному расчету одного беженца на 6–7 ревизских душ. Беженцам предоставляется одна или несколько изб из числа пустых и незанятых. Селить беженцев с крестьянами нежелательно.

- доставка беженцев от места разгрузки поездов до места расселения».

Управляющий Министерством внутренних дел князь Щербатов считал необходимым снабжать каждую семью удостоверением, так называемым билетом беженца².

Билет содержал основную информацию о беженце: номер удостоверения, название отделения и губернии, выдавших удостоверение; указывалось количество лиц, сопровождающих беженца (члены его семьи), населенный пункт, из которого выехал беженец и в который он направляется.

¹ Российский государственный исторический архив. Ф. 1291 Оп. 124 1915 г. Д. 39: По устройству беженцев из района военных действий. Л.Д. 18-19.

² Российский государственный исторический архив. Ф. 1291 Оп. 124 1915 г. Д. 39: По устройству беженцев из района военных действий. Л.Д. 52.

Плеве 19 октября 1915 года отмечал, что в Петроградском почтамте хранится большое количество невыплаченных денежных почтовых переводов, полученных из Америки и адресованных в западные регионы империи, часть населения которых выбыла во внутренние губернии. Для того чтобы не возвращать за границу поступившие средства, беженцам, ожидающим переводы из Америки, необходимо обратиться по новому месту жительства с заявлением в комитеты и организации, в ведении которых они находятся. В заявлении следует точно указать прежнее место жительства. Комитеты направляют заявления в Петроградский почтамт, сообщая ФИО получателя перевода, место его прежнего и нового проживания.

По состоянию на 9 ноября 1915 года, согласно сведениям по губерниям о количестве безработных беженцев¹: в Петрограде: чернорабочие мужчины составляли 134 человека; женщины — 73 человека; подростки — 47 человек. Среди беженцев всего русских — 371 человек; поляков — 279 человек; литовцев — 133 человека; латышей — 155 человек; евреев — 1 человек; эстонцев — 3 человека; прочих — 7 человек.

Интеллигентным профессиональным трудом разного рода в Петрограде среди беженцев занималось: мужчин — 10 человек; женщин — 7 человек; подростков — 8 человек. В Москве учителей-мужчин насчитывалось 101 человек, учителей-женщин — 39 человек; численность бухгалтеров-мужчин составляла 124 человека, а бухгалтеров-женщин было 29 человек.

Циркулярами Отдела по устройству беженцев были закреплены² правила отчетности по расходам на мероприятия по обеспечению нужд беженцев, подписантом которых выступил министр внутренних дел А. Хвостов.

А. Хвостов, граф Тышкевич 29 ноября 1915 года издали циркуляр, в котором сообщалось о сборе около 200 тыс. регистрационных карточек. Все они

¹ Российский государственный исторический архив. Ф. 1291 Оп. 124 1915 г. Д. 39: По устройству беженцев из района военных действий. Л.Д. 78.

² Российский государственный исторический архив. Ф. 1288 Оп. 26 1915 г. Д. 135. Л.Д. 3-4.

должны были поступать в Центральное всероссийское бюро по регистрации беженцев, образованное при Комитете Ее Императорского Высочества великой княжны Татьяны Николаевны.

Затем был издан Циркуляр о непрепятствии заводам пользоваться трудом беженцев, Циркуляр о безусловном прекращении переотправки беженцев в Минскую и др. западные губернии. Минская губерния приняла более ста тысяч беженцев. Прекращение обратного движения беженцев не только в Минскую губернию, но и в Виленскую, Витебскую, Гродненскую, Могилевскую, Смоленскую, Волынскую, Подольскую, Бессарабскую, Херсонскую, Псковскую, Киевскую, Курляндскую, Лифляндскую, Эстляндскую с 17 декабря 1915 года считалось необходимым с целью недопущения экономического кризиса в принимающих губерниях.

В секретной переписке по Отделу о беженцах можно увидеть сам билет беженца, в котором должна содержаться следующая информация: кто является владельцем билета, откуда прибыл беженец, куда поселен, его национальность, вероисповедание, сословие, род занятий, когда поселен, точный адрес, кто находится при нем; родственные отношения, имя, возраст, род занятий, трудоспособность; в билете также должна была содержаться информация о предоставляемой квартирной помощи, продовольственной помощи, вещевой помощи, выдаче экстренных отзывов, благотворительной помощи, плате по квитанциям, заработку личному и членов семьи¹.

Уже 9 декабря 1915 года, предвидя события разворачивающейся войны, начальникам учебных заведений города Киева военными властями было предложено точно указать тот пункт, куда они намерены перевести вверенные им учебные заведения в случае эвакуации г. Киева².

¹ Российский государственный исторический архив. Ф. 1291. 1916. Оп. 124. Д. №3. Л.Д. 5.

² Российский государственный исторический архив. Ф. 25. Оп. 5. Д. 204. Л.Д. 38.

В журнале Совета министров по обеспечению нуждающихся местностей продовольствием и топливом от 7 февраля 1916 года был предусмотрен отпуск топлива на нужды беженцев¹.

Согласно информации от 14 августа 1915 года, к границам России направились массы беженцев — армян, число которых составило, по материалам дела Государственной думы, более 260 тыс. человек (по большей части женщины, дети и старики). Беженцы подвергались нападениям со стороны турок. Практически все мужское население армян-беженцев было убито по пути к границам Российской империи. Будучи союзниками России, армяне подвергались зверскому обращению со стороны вражеских вооруженных групп. Из общего количества армянских беженцев живыми добралось только около 1 200 мужчин².

Поддержки со стороны правительства не хватало. Лишь Комитет Ее Императорского Высочества великой княжны Татьяны Николаевны в порядке благотворительности ассигновал 550 тыс. рублей, которых было недостаточно. Члены Государственной думы обязались оказать материальную помощь турецким армянам, пострадавшим в результате беженства, и задали вопрос министру внутренних дел и Наместнику Его Императорского Величества на Кавказе, какие меры предполагало Правительство предпринять для безотлагательного оказания помощи беженцам из Турецкой Армении и Персии.

Таким образом, достаточно большое количество нормативно-правовых актов было принято в начале войны в 1914–1915 годах. Анализируя законодательство, можно сказать, что из-за отсутствия законодательного опыта решения отдельных вопросов страдала общая система права, регулирование носило фрагментарный характер. Тем не менее в основу социального законодательства Российской империи времен начала Первой мировой войны легли принципы гуманизма, разработанные выдающимися российскими юристами. Однако актуальным оставался вопрос механизма защиты населения,

¹ Российский государственный исторический архив. Ф. 23 Оп. 3. Д. 429В. Л.Д. 133.

² Российский государственный исторический архив. Ф.1278. Оп. 5 ед. хр. №1027.

пострадавшего от военных действий: каким образом реализовывались прописанные «буквы закона»?

2.3. Механизм правовой защиты населения Российской империи, пострадавшего в годы Первой мировой войны

Ранее были рассмотрены вопросы защиты прав трудящихся, малолетних и несовершеннолетних детей, женщин, инвалидов, крестьян. Политика в отношении данных категорий населения в целом оставалась неизменной. Тем не менее появились новые вопросы, требующие правового регулирования и выработки действенного механизма защиты населения, которое пострадало в результате военных действий на территории Российской империи. Вопрос эффективности этих механизмов будет рассмотрен в этом разделе.

Решение проблемы защиты населения в период военных действий, которые являются чрезвычайным обстоятельством как для государства, так и для населения, предусматривает целый ряд мер, направленных на предоставление социальной и материальной поддержки таким уязвимым категориям населения, как дети, женщины, инвалиды, беженцы, вынужденные переселенцы и другие¹.

Анализ истории России показывает, что военные действия были достаточно частым явлением для государства, в том числе и для имперского периода. Более того, политическая напряженность была свойственна и постсоветскому периоду. Ряд геополитических и территориальных вопросов до сих пор остается нерешенным. Грамотный законодатель должен учитывать определенную «цикличность» истории, осознавать риски, с которыми может столкнуться правовая система и предусматривать и нормативно закреплять различные возможные правоотношения и правовые процессы, которые происходят или могут

¹ Звонарев А.В., Пашенцев Д.А. Чрезвычайное законодательство как средство регулирования общественных отношений в первый месяц Великой Отечественной войны // Образование и право. 2020. № 5. С. 342–348.

произойти в будущем. Политика разработки нормативно-правовой базы «по горячим следам», когда процессы уже происходят, является непрогностичной и может приводить к разного вида проблемам — внутриэкономическим, политическим и социальным. Именно поэтому современное законотворчество должно работать «на опережение», учитывать опыт предыдущих исторических периодов.

Законодательный опыт России времен Первой мировой войны является примером не очень удачной социальной политики, которая стала одной из причин революции 1917 года и предопределила дальнейший ход истории.

Тем не менее необходимо разобраться в механизме защиты прав населения, определить его сильные и слабые стороны, с тем чтобы учитывать полученные выводы в современном законотворческом процессе. Следует также отметить, что Российская империя принимала активное участие в выработке международной политики защиты прав населения, была инициатором создания Лиги Наций, проведения конференций и принятия конвенций, защищающих права мирного населения и военнопленных в период военных действий и конфликтов.

Таким образом, актуальность темы этого раздела и его важность состоит в том, чтобы проанализировать механизм защиты населения времен Первой мировой войны, каким образом работала система норм права, как эти нормы реализовывались на практике, с какими проблемами приходилось сталкиваться как населению, так и административному аппарату в ходе применения принятых норм, какие были допущены ошибки в формировании этого механизма, какие позитивные моменты можно отметить и отразить в современном правовом моделировании защиты населения в период вооруженных конфликтов.

В диссертации уже был рассмотрен порядок принятия нормативно-правовых норм. Стоит отметить, что законотворческий процесс в нашем понимании выглядит как совокупность последовательных и взаимосвязанных процессов:

- появление и формирование определенных отношений и явлений, которые порождают конфликт и должны быть урегулированы законодательством;
- формирование законотворческих идей, обоснование их социальной обусловленности;
- донесение законотворческих идей до законодателя;
- выработка стратегии и дальнейшей политики, а также порядка воплощения идеи в нормативно-правовом измерении;
- принятие нормативно-правовых актов;
- реализация принятого законодательства на практике;
- корректировка неурегулированных моментов, внесение изменений в нормативно-правовые акты.

В современном мире научное сообщество также стремиться к тому, чтобы создать модель работы того или иного закона для расчета возможных последствий и рисков перед принятием нормативно-правового акта. Этим вопросом занимаются исследователи в области права, математики и статистики, используя метод правового моделирования.

В связи с вышесказанным необходимо рассматривать любой механизм правового регулирования в разрезе событий, которые происходят в государстве и в мире в определенный период времени и предопределяют необходимость применения конкретной правовой модели.

В предвоенное время на международном уровне произошли кардинальные изменения, выразившиеся в перераспределении сил и влияния — как экономического, так и политического характера. Эти изменения затрагивали как внешнюю, так и внутреннюю политику государств. Россия в конце XIX — начале XX столетия занималась тем же, чем и другие влиятельные державы — наращивала военную мощь. Накануне войны и в ходе боевых действий большая часть государственного бюджета поступала на военные нужды. Этот и другие факторы приводили к росту социальной напряженности.

Характерным является то, что во время войны уязвимыми становятся не только лица, непосредственно участвующие в сражениях, но и мирное население, а также лица, покинувшие поле боя в результате ранений.

Среди уязвимого мирного населения оказываются беженцы, женщины, дети и другие. Эти категории могут рассчитывать только на помощь государства или общественных организаций (которые также нуждаются в поддержке государства, а именно в налоговых льготах и финансировании).

Если до начала Первой мировой войны миграционные процессы хоть и набирали обороты, но в большинстве случаев были подконтрольны государству, то начиная с 1914 года процессы переселения становятся массовыми и приобретают формат «беженства» и «вынужденного переселения», характеризуясь стихийностью, нелегитимностью, ухудшением материального положения населения, разрывом семейных и родственных связей.

Характерной чертой миграционного потока в Российской империи было то, что беженцы и переселенцы направлялись от границ империи вглубь ее территории. Напомним, что довоенная политика императора была направлена на укрепление границ посредством переселения русскоязычного православного населения на границы империи. С 1914 года картина изменилась. На границах оставались военные, мирное население спасалось бегством в отдаленные уголки империи, где война не могла их настигнуть.

В процессе исследования пришлось столкнуться с противоречивой информацией относительно общего количества беженцев. За 1914–1918 годы в разных источниках сообщается о 5–15 млн человек. Разница колоссальная. Обоснована она тем, что вести учет беженцев и переселенцев было очень сложно. Причины будут рассмотрены немного позднее.

Для начала следует отметить, что понятие «беженец» в период Первой мировой войны, в современном международном праве, а также национальном законодательстве имеет разную трактовку.

Современное национальное законодательство России определяет «беженца» как физическое лицо, которое вынуждено искать защиты в другом, отличном от своей гражданской принадлежности, государстве из-за притеснений в своем государстве или опасений ощутить эти притеснения, гонения и так далее¹.

В период Первой мировой войны понятие «беженец» применялось в отношении как иностранцев, прибывших на территорию Российской империи в поиске защиты, так и населения империи, переселяющегося в рамках государства. Сегодня понятию «беженец» того времени в большей степени соответствуют термины «вынужденный переселенец» и «внутренне перемещенные лица».

Далее понятия «беженец», «вынужденный переселенец», «внутренне перемещенные лица» применительно к населению Российской империи будут использоваться как синонимы.

Вопросом защиты лиц, которые вынуждены были покинуть прежнее место жительства вследствие военных действий, занималось большое количество историков, демографов и правоведов, таких как: Е. З. Волков², С. И. Брук³, В. М. Кабузан⁴, Ю. А. Поляков⁵, П. Гетрелл⁶, В. В. Хасин⁷, М. А. Засыпкин⁸, И. Б. Белова⁹ и др.

¹ Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-І «О беженцах» (с изменениями и дополнениями) // Портал Гарант.РУ. URL: [https:// base.garant.ru/10105682/](https://base.garant.ru/10105682/) (дата обращения: 20.02.2021).

² Волков Е.З. Динамика народонаселения СССР за восемьдесят лет. М.-Л.: Государственное издательство, 1930. 273 с.

³ Брук С.И., Кабузан В.М. Миграционные процессы в России и СССР. Вып. 1. М.: ИНИОН АН СССР, 1991. 129 с.

⁴ Кабузан В.М. Русские в мире: динамика численности и расселения (1917–1989 гг.). СПб.: Блиц, 1996. 352 с.

⁵ Поляков Ю.А. Историческая наука: Люди и проблемы. Кн. 3. М.: РОССПЭН, 2009. 454 с.

⁶ Гетрелл П. Беженцы в России в годы Первой мировой войны // Исторические записки. 2001. №4 (122). С. 46–72.

⁷ Хасин В.В. Миграционные процессы в Российской империи в Первую мировую войну // Военно-исторические исследования в Поволжье: сб. науч. трудов. Саратов, 1997. С. 139–150.

⁸ Засыпкин М.А. Организационно-правовые основы деятельности НКВД РСФСР по решению проблемы беженцев (1918–1923 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 230 с.

⁹ Белова И.Б. Вынужденные мигранты Первой мировой войны: граждански пленные. (По материалам Центральных губерний Европейской России) // Брянский край в XX веке: общество, политика, экономика. Сборник статей и материалов научно-практической историко-краеведческой конференции / под общ.ред. М.В. Брянцева, А.М. Дубровского, Е.В. Киселевой

Возвращаясь к проблеме подсчета общего количества беженцев, цифры, представленные Е. З. Волковым, нам видятся логичными и довольно обоснованными. Исследователь указывает, что к началу 1917 года общая численность беженцев составляла 5 255,5 тыс. человек — 4 888,5 тыс. человек со стороны западных фронтов и 367,0 тыс. человек со стороны Кавказского фронта. Всего по итогам Первой мировой войны, по подсчетам Е. З. Волкова, число беженцев достигало 7 млн человек. Автор справедливо отмечает, что эти показатели могут оказаться меньше реальных цифр, узнать которые не представляется возможным. Приходится исходить из косвенных данных, принимая во внимание их противоречивость и разрозненность¹.

По мнению М. М. Грана, разночтения в имеющейся статистке могут возникать из-за того, что не все беженцы проходили регистрацию по месту переселения. Те, кто бежали стихийно, часто не пользовались поддержкой государства, не вставали на учет, не получали материальную помощь, поэтому они не проходили ни по каким отчетам. Целые семьи, имеющие собственные материальные средства, во избежание очередей, в попытке быстрее найти место работы, самостоятельно мигрировали и не обращались в государственные учреждения. Именно поэтому статистика имеет приблизительный характер².

Причиной путаницы в подсчете беженцев мог быть регламент регистрации беженца. По прибытию на новое место жительства на главу семейства заводилась карточка, а уже в эту карточку вписывались члены семьи беженца. Дальнейший

(отв. ред.). Брянск: ООО «Типография КАРАТ», 2012. С. 59–73; Белова И.Б. Беженцы Первой мировой войны в российской провинции: советы беженцев. 1918 г. // Вестник Брянского государственного университета. Серия: «История. Литературоведение. Право. Языкознание». 2011. № 2. С. 26–30.; Белова И.Б. Положение беженцев Первой мировой войны в Советской России. 1921 г. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Научно-теоретический и прикладной журнал. 2012. № 4 (18). Ч. II. С. 26–29.

¹ Волков Е.З. Динамика народонаселения СССР за восемьдесят лет. М.-Л.: Государственное издательство, 1930. С. 71–72.

² Гран М.М. Опыт изучения санитарных последствий войны 1914–1917 гг. в России // Труды комиссии по обследованию санитарных последствий войны. М.-П., 1923. № 1. С. 37–38.

подсчет часто шел по карточкам (т. е. члены семьи, число которых составляло 2–4 человека, помимо главы семейства, уже не учитывались).

М. М. Гран провел кропотливую работу по изучению карточек беженцев и анализа имеющейся в них информации. Архив, который исследовал М. М. Гран, содержал более трех миллионов карточек, заведенных на беженцев. Средний размер семьи, по расчетам исследователя, составлял три человека.

Однако следует отметить, что у представителей разных этносов и национальностей, проживающих на территории Российской империи, средний размер семьи мог варьироваться. Так, еврейская семья обычно состояла из четырех человек.

Таким образом, М. М. Гран по собственным подсчетам пришел к выводу о наличии около 9 миллионов только зарегистрированных беженцев.

Следовательно, общее количество вынужденных переселенцев является приблизительным. Тем не менее даже минимальные расчеты, свидетельствующие о 5 миллионах беженцев, являются показателем, который в несколько раз превышает количество мигрантов на территории Российской империи в предвоенные годы. Это обстоятельство стало причиной срочного правового регулирования статуса, положения, прав и обязанностей беженцев.

Однако времени на формирование законотворческих идей и законодательной политики в отношении беженцев не было, поэтому законодатель перешел сразу к этапу принятия нормативно-правовых актов, которые могли бы стабилизировать ситуацию со стихийным беженством. Кроме того, и без того недовольное правлением население ощущало на себе еще большее угнетение и отсутствие поддержки государства. Вопрос необходимо было решать путем формирования целого механизма защиты населения, которое пострадало в результате военных событий.

Как уже говорилось ранее, законотворческий процесс до 1905 года представлял собой принятие законов единолично императором. После событий 1905 года вызовом времени оказалось создание Государственной думы, которая

не только формально, но и фактически приобрела возможность влиять на законотворческую деятельность императора. Однако император не собирався впадать в полную зависимость от Государственной думы. Кроме того, в военные годы Государственная дума и Государственный совет созывались крайне редко.

Именно в военное время основным источником нормативно-правовых актов стало чрезвычайное законодательство.

Среди военных лет 1916 год выделялся огромным количеством законодательных актов в отношении регулирования вопроса защиты прав различных категорий населения. В этот год по указу Николая II было принято 77 актов¹.

Основная часть этих актов были направлены на разрешение вопросов, связанных с предоставлением социальной помощи военнопленным, членам семей, потерявших кормильца на войне, беженцам, детям-сиротам.

Второго марта 1916 года в целях решения вопроса стихийного переселения были приняты Руководящие положения по устройству беженцев (далее — Положения). Этот нормативно-правовой акт отражает механизм предоставления помощи переселенцам и регулирования административных вопросов. Обязанность по контролю исполнения Положений была возложена на министра внутренних дел².

Был также создан подведомственный Министерству внутренних дел Отдел по устройству беженцев. Он отвечал за предоставление материальной помощи беженцам, ведение реестра таких лиц, их трудоустройство, составление отчетов о проделанной работе. Важным подразделом был Эвакуационный отдел, который регулировал вопросы перемещения и расселения беженцев на местах³.

¹ Поткина И.В. Регулирование социальной сферы в России в годы Первой мировой войны // Экономическая история. 2017. № 1. С. 36–49.

² Руководящие положения по устройству беженцев: [утверждены 2 марта 1916 года]. Пг.: Типограф. Тип. Мин-ва внутр. дел, 1916.

³ Отдел по устройству беженцев // Беженец. Москва. 1915. №9/10. С.4.

Ранее, в 1914 году, был сформирован Комитет Ее Императорского Высочества великой княжны Татьяны Николаевны, который занимался схожими вопросами, оказывая временную помощь переселенцам и членам их семей.

В рамках принятых Положений расширялись права церковных организаций, которые были призваны осуществлять поддержку государства в обеспечении защиты беженцев и предоставлении им убежища. В обязанности религиозных организаций входило предоставление помощи беженца вне зависимости от их этнического или конфессионального происхождения.

Статья 13 Положений предусматривала необходимость учитывать социальное положение населения при его переселении и эвакуации. Так, в статье приводится рекомендация, в соответствии с которой необходимо было по возможности селить городских жителей в города, а крестьян — в сельскую местность, с тем чтобы не ломать привычный образ жизни.

Рекомендовалось также учитывать социальные связи переселяемых лиц: стараться переселять людей группами, в которые будут входить представители одной семьи, одной общины, одного церковного прихода, с тем чтобы не разрушить социальную структуру, привычную для беженцев и членом их семьи. Нельзя не согласиться с тем, что данная норма является ярким примером заботы государства не только о материальном положении населения, но и о его адаптации, психологическом состоянии. Однако подход к реализации данной нормы не соответствовал заложенной в ней гуманистической идее. На практике, как уже было отмечено, процесс беженства имел стихийный характер, сопровождающийся и потерей детей в дороге, и отставанию стариков на вокзалах, разрушением не только общин, но и семей — самой хрупкой ячейки общества. Беженцы переселялись не только в рамках эвакуации, но и переезжали сами. Поэтому группировать уже расселившихся, разъехавшихся беженцев было практически нереально. На практике беженцев размещали, исходя из имевшихся возможностей, в местах, где была организована работа административных органов.

Характерной чертой Положений было то, что регулирование носило временный характер — на период военных действий. Это касалось и рекомендаций относительно строительства мест жительства и пунктов питания для беженцев. Было указано, что бараки должны быть легкими и недорогостоящими с точки зрения как постройки, так и демонтажа.

Однако война длилась не один год, а постройки носили «слишком временный» характер, плохо отапливались, требовали ремонта. В этой связи большое количество людей пыталось обустроиться своими силами. Более того, последствия военных действий еще длительное время сохранялись после их окончания.

Тем не менее для людей, у которых не осталось ничего, государственная поддержка была единственным шансом на выживание. Социальная поддержка, предусмотренная Положениями, включала в себя следующие основные виды помощи:

1) эвакуация населения происходила на бесплатной основе, транспорт беженцам предоставлялся за казенный счет. Миграция происходила в основном железнодорожными и водными путями. Положениями был предусмотрен порядок предоставления кредитов в случае перевоза беженцами своего багажа (материальных объемных ценностей);

2) питание (исходя из минимального расчета на человека) также предоставлялось в рамках социальной поддержки всей семье беженца;

3) предоставляемые беженцам бараки в соответствии с Положениями должны были быть освещенными и протопленными;

4) бесплатное оказание медицинской помощи;

5) особенностью социальной политики того времени является также забота государства об удовлетворении религиозных нужд¹ (включая потребности в образовании);

¹ Дорская А.А. Международно-правовые последствия Первой мировой войны // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2014. № 2 (14). С. 23–30.

6) предоставление убежища сиротам и инвалидам, призрение в рамках государственной поддержки, а также при участии церковных и общественных организаций;

7) трудоустройство беженцев в соответствии с их опытом, навыками и умениями;

8) предусматривалась также обязанность выдавать переселенцам на местах паек, одежду, кипятки и прочее.

В рамках государственной поддержки жилье получали: дети до 14 лет; нетрудоспособные; один из трудоспособных членов семьи, вынужденный не работать в связи с присмотром за малолетними детьми (данную норму оцениваем как положительный пример социальной защиты); лица, принятые на сельскохозяйственные работы. Семье беженца выдавался паек, предусматривалось его трудоустройство согласно имеющимся у него навыкам и знаниям. В случае если беженец отказывался работать, паек ему не выдавался, он лишался и иной социальной помощи.

Ранее уже упоминалось о социальной поддержке беженцев в виде удовлетворения религиозных нужд. Выражалась она в наличии на местах духовных учреждений, их организации, командировании православных священников и иных духовных лиц в места проживания беженцев.

Механизм защиты обеспечивался также нормами, защищающими права детей на школьное образование. Просветительская поддержка оказывалась на бесплатной основе. Иные расходы регулировались также циркулярами № 33786 и № 168 от 31 июля и 10 ноября 1915 года соответственно.

Таким образом, механизм защиты прав беженцев работал через восстановление прав беженцев за счет социальных программ, кредитов, бесплатной помощи. Проблема реализации этого механизма заключалась в долгом согласовании местной администрацией нормативов выдачи пайков, льгот и кредитов. Длительный административный процесс приводил к тому, что беженцам приходилось по долгу ждать своей очереди на получение помощи.

Многие, не дождавшись, уезжали и своими силами пытались восстановить нарушенные права.

Нельзя так же не отметить, что законодатель предусмотрел и вопрос регулирования положения иностранных беженцев на территории империи.

Десятого июля 1915 года был принят закон, который является примером учета шагов других стран в области нормативного регулирования социальных процессов и их последствий в. В начале XX века Австро-Венгрией был создан первый концентрационный лагерь в Талергофе. Законодательной реакцией на это историческое событие стало принятие Российской империей Положения Совета министров «О переселении на казенные земли Азиатской России русских галичан». Этим актом Российская империя демонстрировала заботу о лицах, которые испытывали гонения и ущемления в родной стране из-за вероисповедания и проявляли лояльное отношение к Российской империи. Согласно Положению, переселенцы из Австро-Венгрии могли получить российское подданство в ускоренном порядке — без обязанности предварительного проживания на территории России в течение пяти лет¹. Таким образом, упрощался порядок получения подданства Российской империи, что позволяло начать пользоваться социальными благами наравне с населением государства.

Наряду с большим числом беженцев в годы Первой мировой войны появилось много людей, утративших трудоспособность.

В сборнике «Население России в XX веке» освещается вопрос численности нетрудоспособных лиц к началу XX века и приводятся следующие данные: с начала войны инвалидами стали более трех с половиной миллионов человек².

Социальная поддержка государства выражалась в предоставлении пособий. На общественные организации также возлагалась обязанность оказывать помощь

¹ О переселении на казенные земли Азиатской России русских галичан // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1915. Отд. 1. Пг.: Сенатская типография, 1915. № 1. С. 735.

² Жиромская В.Б. Население России в XX веке. В 3 т. / под ред. В. Б. Жиромской. Т. 1. М.: РОССПЭН, 2000. С.74,77.

нетрудоспособным лицам. Важный вклад внесла работа Комитета великой княгини Елизаветы Федоровны, который снабжал инвалидов протезами.

Поток людей был настолько большим, что административные органы на местах не справлялись ни с ведением реестра беженцев, ни со своевременным предоставлением им помощи в виде их расселения и трудоустройства.

В механизме восстановления нарушенных прав особая роль отводилась негосударственным формам помощи. Общеземская организация оказывала бесплатную помощь инвалидам. Порядок согласования выдачи пособий был быстрее и проще, чем в государственных структурах, поэтому большой поток людей обращался за помощью в общеземские организации. Однако из-за наплыва нуждающихся общеземские организации не всегда справлялись со своей задачей. Сами же пособия были выданы на весьма большую сумму: 19 039 руб.¹

Всероссийский земский союз помощи больным и раненым воинам и Всероссийский союз городов оказывали инвалидам медицинскую помощь, а также материальную поддержку. Раненым солдатам помогали адаптироваться к новой жизни с их увечьями, предоставляя подходящую работу, обучая новым навыкам. Вышеуказанные союзы также обеспечивали больных и раненых лекарствами, одеждой, бельем².

Третьей категорией, которая выросла в разы с начала войны, были дети-сироты. Существующих домов призрения не хватало, поэтому приходилось основывать новые учреждения, а также опекать детей при церковных и общественных организациях.

В своих возможностях приюты были ограничены. В среднем приют мог содержать от 30 до 60 детей (Московская губерния)³. Причины осиротения были разные: от потери родителей на фронте до отставания на вокзалах, потери ребенка

¹ Полнер Т.И. Общеземская организация на Дальнем Востоке. Т. 2. М.: Тип.рус. товарищества «Чистые пруды», 1910. С. 406.

² Щербинин П.П. Особенности социальной защиты ветеранов военной службы в Российской империи в XVIII – начале XX в. // The journal of power institutions in Post-Soviet Societies. URL: <https://journals.openedition.org/pipss/973> (дата обращения: 20.02.2021).

³ Бахурин Ю.А. «Одинокие с Родины». Дети-беженцы Первой мировой в Московской губернии // Родина. 2013. №8. С. 139–141.

на новом месте переселения. В 1917 году Отдел по устройству беженцев выпустил сборник, в котором были сообщения родителей о потерянных детях (более тысячи объявлений)¹.

Как уже было сказано, основной причиной потери детей было отставание в дороге при эвакуации или переселении. Однако некоторые родители, осознавая сложность ситуации и не чувствуя сил и возможности обеспечить детей, в попытке предоставить им более безопасные условия жизни отдавали их в приюты или на попечение. Часто отдавали маленьких детей, так как дорога и испытания были слишком сложными для них. Поэтому розыск потерянных малолетних детей был самым сложным, так как дети могли не знать своей фамилии, отчества. П. П. Щербинин приводит пример из розыскного списка, в котором упоминается девочка, не знавшая своей фамилии: «Вера Наумовна, 6 лет, Гродненской губ., Слонимского уезда, села Долгое. Находится в Переславле-Залесском, Владимирской губ., Федоровском женском монастыре»².

В августе 1914 года был создан Верховный совет по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов. Основной компетенцией Совета был контроль над обеспечением прав беженцев, оставшихся без кормильца семей, инвалидов³.

Согласно справке Романовского комитета, за март 1915 года семьям раненых и павших воинов было выплачено около 300 тыс. рублей в виде субсидий.

¹ Список детей беженцев, разыскиваемых родными через посредство Отдела по устройству беженцев Всероссийских земского и городского союзов. М.: Всероссийский земский союз. Отдел по устройству беженцев, 1917. С.2.

² Щербинин П.П. Дети-сироты и их призрение в период войн России начала XX века // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки», 2013. № 9 (125). С. 338.

³ По представлению Романовского комитета в Верховный совет по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов об отпуске субсидий // Федеральное государственное учреждение «Российский государственный исторический архив». Ф. 769. Оп. 1 Д. 21 URL: <https://charity.fgurgia.ru/object/110012972?lc=ru&pdf=1> (дата обращения: 21.02.2021).

Также помощь предоставлялась детям-сиротам вне зависимости от их национальности и вероисповедания. Уже спустя год войны комитет начал обеспечивать приюты горячей пищей и теплой одеждой.

Проблема содержания приютов заключалась в том, что основная часть благотворительных средств начала уходить на военные нужды, на поддержание военных, защитников отечества. В то время как мирному уязвимому населению приходилось вне поля боя не менее тяжело, чем военным: голод, холод, отсутствие жилья. Комитет выделял средства также на содержание самих приютов, увеличив количество коек на 4 183, что составило прирост 20 %. Однако даже таких мер порой было недостаточно для оказания призрения всем нуждающимся сиротам.

Рассмотренные в этом разделе категории населения стали особо уязвимыми в годы Первой мировой войны. Большое количество нуждающихся привело к необходимости правового регулирования и создания действенного механизма восстановления нарушенных прав. Однако законодателю необходимо было действовать быстро. Сложность состояла в оперативной организации помощи на местах. Из-за больших территорий империи, длительного процесса согласования условий и размера предоставляемой социальной помощи, многим людям приходилось подолгу ждать в очереди, оставаясь без крова и пропитания.

Проблемой реализации описанного механизма было также то, что нормативная база носила временный характер и рассчитывалась на период военных действий (их длительность, тем не менее, предсказать было трудно). В поствоенные годы проблема уязвимого населения оставалась все еще острой, и законы, действовавшие во время войны, нуждались в изменении и пролонгации.

Таким образом, анализ механизма защиты населения Российской империи, пострадавшего в годы Первой мировой войны показал как положительные примеры, так и отрицательные аспекты. Недостатки механизма привели к низкому уровню реализации правовых норм, что в свою очередь стало одной из причин нарастающего недовольства, которое вылилось в революцию 1917 года.

Однако разработанный Российской империей механизм, а точнее его отдельные составляющие, можно использовать в современном законодательном процессе, о чем пойдет речь в следующем разделе. Формирование любой правовой модели происходит с учетом осложнений, которые могут возникнуть в ходе реализации правовых норм. В этом ключе опыт Российской империи может быть весьма полезен во избежание повторения законотворческих ошибок.

В качестве вывода можно отметить, что механизм защиты населения был направлен в первую очередь на восстановление прав, которые существовали до военных действий. Механизм не расширял права, однако пытался оптимизировать их реализацию.

Достижением законотворчества Российской империи является проявление гуманизма в процессе создания нормативно-правовой базы, призванной восстановить нарушенные права беженцев, инвалидов, детей-сирот, а также внедрение международно-правовых идей Гаагской конференции при создании собственного механизма защиты прав военнопленных на территории Российской империи.

В 1915 году вышел сборник «Законодательные акты, вызванные войною 1914 года...», который объединил в себе законодательные акты, принятые с 16 июля 1914 года по февраль 1915 года.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ НОРМ О ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

3.1. Особенности российского модели правовой защиты населения в годы Первой мировой войны

В прошлых разделах была рассмотрена модель защиты населения Российской империи, пострадавшего вследствие военных действий в период Первой мировой войны. Следует отметить, что российская модель защиты и выработанный правовой механизм имел свои особенности по сравнению с моделями защиты в других странах-участницах Первой мировой войны.

Характеристику российской модели защиты населения, пострадавшего в годы Первой мировой войны, необходимо начинать с анализа элементов данной модели: какие категории населения входили в данную модель, и какие, наоборот, не попадали под защиту законодателя.

Анализ социального законодательства конца XIX — начала XX века показал, что если до Первой мировой войны основным элементом модели социальной защиты населения выступали наемные работники, то в военное время основными элементами стали военнопленные, беженцы, увечные воины, семьи, потерявшие кормильца, сироты.

Данные элементы были в той или иной степени общими для всех стран-участниц Первой мировой войны.

Особенностью модели Российской империи было так же то, что категории наемных работников и предпринимателей, скорее наоборот, ощутили ущемление прав, которое было вызвано необходимостью военного времени. Как было рассмотрено ранее, отменялся ряд норм, направленных на сокращение рабочего времени. В то же время предприниматели также ощутили изменения с приходом войны — в годы Первой мировой войны государство было вынуждено подвергать

секвестру расходы производств, которых стали выпускать в основном военную продукцию¹. В разработанной модели отсутствовал как таковой механизм правовой помощи для предпринимателей. Это выразилось в недовольстве, которое иногда проявлялось в виде задержек поставки сырья, в том числе хлеба нуждающемуся населению.

Особенностью российской модели защиты населения, пострадавшего в годы Первой мировой войны, можно также считать ее краткосрочность. Имеется ввиду, что разработанная модель была кратковременной, рассчитанной на то, что война закончится быстро. Применяемый механизм не был рассчитан на длительное время. Это выражалось в постройке временных бараков для беженцев, которые не всегда отвечали условиям, необходимым для длительного проживания, отсутствие согласованных ассигнований на длительные периоды.

Таким образом, модель защиты населения имела фрагментарный характер, элементы внутри модели не были объединены солидарными целями, или, скорее, эти цели не были корректно отображены в правовой реальности.

Рассмотрим также основные отличия и сходства на примере защиты беженцев во Франции и некоторых других государствах.

В Великобритании в первые месяцы войны был принят ряд законодательных актов, ограничивающих некоторые права с целью предупреждения проникновения недружественных субъектов на территорию государства. Запрещалось свистеть на улице, употреблять наркотические вещества (морфий и опиум), равно как и приобретать их для других лиц. Рабочие часы увеличивались, а на военную службу могли мобилизовать лиц, не достигших призывного возраста. Большую роль в помощи пострадавшим от военных действий играл все тот же Красный Крест, а так же организации бойскаутов,

¹ Дорская А.А. Механизмы восстановления нарушенных прав в дореволюционной России // Сайт «Киберленинка». URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-vosstanovleniya-narushennyh-prav-v-dorevolyutsionnoy-rossii> (дата обращения: 28.04.2021).

которые патрулировали железные дороги, участвовали в помощи пострадавшим воинам¹.

Во время Первой мировой войны около 2 миллионов французских граждан были вынуждены покинуть свои дома из-за приказов французских военных и административных властей, немецкого вторжения, обстрелов вражеской артиллерии. Во Франции беженство было стихийным, как и в Российской империи. Оно продолжалось вплоть до 1919 года².

Во Франции общественные деятели также активно призывали местное население помогать беженцам, принимать их в своих домах. Однако в конце 1915 года — начале 1916 года беженцы столкнулись с некоторой враждебностью со стороны местного населения. У неприязни были разные причины. Местное население не одобряло выплату компенсаций (их размер). Работающие беженцы рассматривались как конкуренты на рынке труда. Местные жители опасались, что присутствие беженцев будет оказывать дестабилизирующее влияние на их сообщество, и жаловались на их грубое поведение и даже правонарушения. Одним из ключевых факторов напряженности между беженцами и местными жителями являлось использование последними уничижительного термина «боche [немцы] Севера», поскольку людей, спасавшихся от боевых действий, подозревали в «германизации». В условиях растущей враждебности беженцы стремились вернуться домой, но в конце войны они столкнулись с транспортными трудностями, контролем со стороны французских властей и сложностями, связанными с возвратом к привычному образу жизни в регионах, сильно пострадавших от войны.

Основное бремя поддержки беженцев, по крайней мере в начале войны, легло на власти городов, в которые они переселялись. Муниципальные бюджеты вскоре были исчерпаны. Местная администрация стремилась избавиться от этой

¹ 10 способов, как дети помогали в Первую мировую войну. URL: <https://www.iwm.org.uk/history/10-ways-children-took-part-in-the-first-world-war> (дата обращения: 26.07.21)

²Nivet P. Refugees (France). URL: https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/refugees_france (дата обращения: 26.07.2021).

ответственности, убеждая беженцев уйти. Она также обратилась к центральному правительству с просьбой о дополнительной помощи, но у государства были другие приоритеты. Это обстоятельство открыло путь для участия в судьбе беженцев частных благотворительных и неправительственных организаций. В Италии функции по оказанию помощи беженцам и их переселению взяло на себя Министерство внутренних дел, но оно столкнулось с жалобами местных властей на то, что у них недостаточно ресурсов для выполнения поставленных задач¹. Церковные и светские организации, такие как Опера Бономелли (Opera Bonomelli), а также Красный Крест, стремились восполнить возникший пробел².

Бельгийские беженцы, нашедшие пристанище в Голландии, укрывались во временных сооружениях, таких как теплицы, или селились на баржах, в квартирах, отелях и складах в Маастрихте, Амстердаме, Гронингене и других городах. Позже местные власти помогли построить бараки (*maisons démontables*), которые можно было быстро разобрать и собрать в другом месте. С целью успокоить местных бюргеров в перенаселенных районах, голландское правительство решило размещать беженцев в лагерях на окраинах таких городов, как Гауда, Нунспит и Берген-оп-Зом, хотя власти предпочли обозначить их как «бельгийские деревни», чтобы избежать негативных ассоциаций с бывшими концентрационными лагерями времен войны в Южной Африке (1899–1902). На фоне строгой дисциплины (регулярно проводились переключки жителей лагерей) упор делался на здоровье и гигиену. Ожидалось, что беженцы будут усердно трудиться над изготовлением игрушек и предметов домашнего обихода³.

Во Франции бельгийские беженцы получали финансовую и другую помощь от правительства на том основании, что они заслуживают статуса «жертвы войны». Помимо государства, беженцев поддерживали благотворительные

¹ Gatrell P. Refugees. URL: <https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/refugees> (дата обращения: 28.07.2021).

² Matteo E. Assistance and surveillance. War refugees in Italy, 1914-1918, Contemporary European History 16/4, 2007. P. 445-460.

³ Ruth F. A Quaker Adventure. the Story of Nine Years' Relief and Reconstruction. London, 1926. P. 103-115.; Roodt E. Oorlogsgasten. Vluchtelingen en krijgsgevangenen in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog. Zaltbommel, 2000. P. 159.

организации и церковные приходы. Не менее важными были организации, созданные самими беженцами, такие как Комитет по делам беженцев департамента Норда, который помогал беженцам искать жилье и работу. В Британии сочувствие к бельгийским беженцам вызывало то, что они перенесли немыслимые мучения от рук немецких солдат. К 1916 году было создано около 2 500 местных комитетов по делам беженцев.

Условия в Австро-Венгрии были плачевными, особенно для еврейских беженцев, религиозные и культурные нужды которых не удовлетворяли в принципе. По оценкам, в 1917 году три четверти от общего числа еврейских беженцев из Галиции «не имели средств»¹. Их присутствие разжигало существовавшие антисемитские настроения среди горожан других национальностей, которые легко впадали в привычку ругать беженцев за их дурные манеры. В Вене муниципальные власти создали специальную администрацию по оказанию помощи беженцам, но ей пришлось нелегко. Как и везде, правительство передало часть соответствующих полномочий еврейским благотворительным организациям, главной из которых была *Israelitische Allianz zu Wien*, которая построила бараки для беженцев и обеспечивала их кошерной едой.

Таким образом, следует сделать вывод, что механизм защиты пострадавшего населения не был проработан и у стран-союзниц Российской империи. Тем не менее разработанная модель помощи пострадавшим в Российской империи позволила снизить градус социальной напряженности между местным населением и беженцами, который во Франции был довольно высоким.

В процессе исследования модели защиты населения Российской империи автором были выявлены различные подходы к оценке законотворческой деятельности имперского периода накануне и в годы Первой мировой войны.

С исторической точки зрения эти подходы можно условно обозначить следующим образом:

¹Rozenblit M. *Reconstructing a National Identity: The Jews of Habsburg Austria during World War I*. New York, 2001. P. 66.

- оценка модели защиты населения Российской империи современниками законодателя: отечественными юристами, историками, деятелями культуры, представителями государственной власти, составлявшими отчеты и дававшими рекомендации;
- оценка законотворческой деятельности имперского периода советскими исследователями и юристами;
- современная оценка модели защиты населения Российской империи, преобладание эпистемологического плюрализма в ходе ее проведения.

Логичным является также классификация лиц, оценивающих модель защиты населения Российской империи, по тем идеологическим идеям, политическим течениям и научным подходам, которых они придерживались:

- юристы, историки и духовные деятели, оценивающие происходившие процессы с точки зрения религиозного сознания российского общества в начале XX века, а также сторонники самодержавия;
- юристы и историки-марксисты;
- либеральные юристы и историки, а также современные ученые, демонстрирующие эпистемологический плюрализм в своих оценках.

Примечательной является взаимосвязь обеих классификаций в силу политического, экономического, социального и культурного единства общественной мысли.

Рассмотрим характерные для разных исторических периодов оценки законодательства Российской империи в части защиты населения, пострадавшего накануне и в годы Первой мировой войны.

Так, в начале XX столетия А. В. Карташев¹ и Д. В. Пospelовский² связывают социальные проблемы общества с уменьшением роли Православной церкви накануне Первой мировой войны. Отказ православного населения от традиционной идеологии и политизация разных сфер жизни привели к потере

¹Карташев А.В. Реформа, реформация и исполнение церкви. Пг.: Корабль, 1916. 66 с.

²Пospelовский Д.В. Тоталитаризм и вероисповедание. М.: Библейско-богословский институт св. апостола Андрея, 2003. 655 с.

ориентиров для самоидентификации и, как результат, обострили ряд социальных проблем, которые обернулись вооруженным противостоянием и повлекли за собой нарушение прав человека.

Начало XX столетия в кругу марксистов-ленинистов связано с идеями противостояния буржуазии и пролетариата, борьбы угнетенных рабочих и крестьян и обоснования революционных событий как закономерности. И. А. Федосов, автор учебника по истории СССР¹, считает, что начало XX века является этапом перехода от капитализма к социализму, и отмечает необходимость проведения законодательных реформ, направленных на расширение прав населения. В свою очередь имперское законодательство не предусматривало механизма защиты населения, а именно работников, крестьян и иных уязвимых категорий. При этом идеи партии большевиков были гуманными и либеральными. События 1905 года, монополизация промышленности, угнетение рабочих и крестьян, поляризация уровня жизни населения, начавшаяся война, неспособность государственной власти защитить пострадавших от военных действий — все это обоснованно привело к революции.

В свою очередь сторонники либерализма (Н. Верт²) рассматривают начало XX столетия в Российской империи в качестве отправной точки на пути реформ и либерализации прав человека.

Представители либерализма считают создание Государственной думы и реформы П. А. Столыпина признаками перехода к конституционной монархии, расширению прав населения.

Революция 1917 года, которая произошла во время Первой мировой войны, также рассматривается с разных точек зрения. Сторонники православной церкви расценивают Октябрьскую революцию как катастрофу (Д. В. Поспеловский), в то время как марксисты считают ее необходимым и единственным закономерным путем развития прав рабочих и победы над буржуазными угнетателями.

¹Федосов И.А. История СССР. М.: Просвещение, 1977. 224 с.

²Верт Н. История советского государства, 1900—1991. М.: Весь мир, 1997. 542 с.

Либерально настроенные историки (В. П. Островский, А. И. Уткин ¹) рассматривают 1917 год как итог трудного перехода к рыночной экономике и обострение общественных противоречий вследствие войны, в ходе которой власть монарха пошла по командно-распределительному пути развития государства и права. Диктатура пролетариата также характеризовалась различными нарушениями прав человека.

Говоря о причинах гражданской войны, приверженцы религиозного развития государства считают, что она произошла из-за отпадения православного общества от своей веры, отказа от нравственных ценностей.

В своей работе А. И. Деникин называет гражданскую войну смутой, потерей православным обществом своих корней ².

С чем не могут согласиться сторонники марксизма-ленинизма, которые связывают гражданскую войну с попыткой мировой буржуазии повернуть вспять революцию, произошедшую в Российской империи, навязать свои устои на территории России³.

Однако историки-либералы не разделяют воодушевление марксистом, указывая на то, что гражданская война произошла как раз по вине большевиков, развязавших красных террор, ущемляя права личности, в том числе в праве частной собственности.

Отдельного внимания требуют различные подходы к оценке защиты прав беженцев, ставших одной из самых уязвимых категорий населения во время Первой мировой войны.

Как отмечает И. Б. Белова, в ходе историографического анализа проблемы беженцев можно использовать материалы современников Первой мировой войны. Однако они зачастую являются работами представителей государственных

¹Островский В.П., Уткин А.И. История России. XX век. М.: Дрофа, 2000. 478 с.

²Деникин А.И. Очерки русской смуты. М.: Мысль, 1991. 205с.

³Ким М.П. Проблемы теории и истории реального социализма. М.: Наука, 1983. 557 с.

организаций, благотворительных обществ, поэтому достоверность данных, приводимых в этих источниках, можно назвать условной¹.

В советское время вопросу беженцев уделялось мало внимания. Оценке подвергались связанные с беженством демографические проблемы, а не уровень защиты прав беженцев и иных лиц, пострадавших в период военных действий.

Так, работы Е. З. Волкова, которые уже рассматривались в предыдущем разделе, были одними из первых, посвященных демографическому исследованию беженства во время Первой мировой войны.

По мнению И. Б. Беловой, в советский период проблемы беженцев в принципе не получали научного осмысления. В 1927 году в Большой советской энциклопедии была размещена статья, посвященная вопросу беженства. Однако в последующих изданиях энциклопедии такая статья уже отсутствовала².

О том, как освещались проблемы беженства, вопросы регулирования защиты их прав в трудах советского периода, можно сделать вывод по косвенной информации, содержащейся в работах, посвященным смежным с беженством темам. Так, в работах Н. П. Ерошкина³ приводится информация о создании Особого совещания по устройству беженцев, а Т. М. Китанина рассматривается вопрос привлечения беженцев к труду в сельском хозяйстве⁴. Стоит отметить, что вышеуказанные работы были многократно переизданы, и работа велась с последними изданиями.

Только в конце XX века появляются специализированные, узконаправленные труды, в которых анализируется вопрос защиты и восстановления прав беженцев в контексте миграционной политики Российской империи.

¹Белова И.Б. Вынужденные мигранты: беженцы и военнопленные Первой мировой войны в России, 1914-1925 гг. М.: АИРО-XXI, 2014. С. 39.

²Белова И.Б. Вынужденные мигранты: беженцы и военнопленные Первой мировой войны в России, 1914-1925 гг. М.: АИРО-XXI, 2014. С. 41.

³Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Ерошкин, Н.П. ; [Рос. гос. гуманитарн. ун-т]. - [5-е изд., доп.]. Москва : Российский государственный гуманитарный университет, 2008. 672 с.

⁴Китанина Т.М. Россия в Первой мировой войне, 1914-1917 гг.: экономика и экономическая политика СПб.: Гуманитарная академия, 2016. 348с.

Положению беженцев посвящены работы А. Н. Курцева, В. В. Хасина. Отдельного внимания требуют научные изыскания профессора Манчестерского университета П. Гетрелла, который посвятил свои исследования вопросу беженства в Российской империи¹.

Следует также отметить, что большинство исследований советского периода было посвящено миграции во время Второй мировой войны, таким образом, события Первой мировой войны отошли на второй план.

Однако стоит сказать, что события всего XX века и сегодняшнего дня являются взаимосвязанными. Для правильного формирования модели современного законотворческого процесса, а также создания действенной модели защиты прав населения, пострадавшего в результате военных конфликтов, необходимо учитывать как положительные аспекты разных периодов законотворческой деятельности, так и ошибки, допущенные законодателем.

А. С. Щетинина в своем диссертационном исследовании, посвященном вопросам беженства на юге Западной Сибири в 1914–1923 годах, также отмечает низкую степень изученности темы беженства времен Первой мировой войны².

Несмотря на то, что проблема беженства резко обострилась уже в начале войны, и средства массовой информации начали активно ее освещать, первые публикации относительно защиты прав беженцев появились только спустя год войны — в 1915–1916 годах³.

До 1920 года продолжали выходить статьи и обзоры о положении беженцев. Веянием времени стали публикации, в которых шла речь об участии беженцев в политических движениях, а не только о вопросах, требующих правового регулирования: предоставление беженцам материальной помощи, питания, одежды, места проживания, их трудоустройство.

¹Gatrell P. A whole empire walking: refugees in Russia during World War I. Indianapolis: Indiana Univ. press, 2005. 317 p.

²Щетинина А.С. Беженцы на юге Западной Сибири 1914 - 1923 гг.: источники и методы изучения: диссертация ... кандидата исторических наук. Барнаул, 2007. 204 с.

³Смирнов-Кутачевский А.М. Беженцы и высленцы. М., 1915 г.; Смирнов-Кутачевский А.М. Беженцы-галичане // Русская мысль. 1915. № 9. С. 125-139.

После 1920 года появились первые работы, посвященные вопросу систематизации информации о масштабах и последствиях беженства и вынужденного переселения.

Власть большевиков, утвердившаяся после окончания войны и революции, запретила освещать проблемы беженства в средствах массовой информации, хотя устранять последствия этого явления ей пришлось еще многие годы. Некоторые возвращались к себе домой, некоторые успевали обосноваться на новых местах: все эти процессы требовали правового регулирования.

В послевоенные годы появились мемуары участников Первой мировой войны. Оценку политическим и социальным событиям в своих воспоминаниях дает П. Г Курлов ¹, который сравнивает процесс беженства в период Первой мировой войны с великим переселением народов.

Находясь в эмиграции и работая военным врачом, Л. Н. Войтоловский описывал свои впечатления и давал оценку происходившим в годы Первой мировой войны событиям и процессам².

В период после революции 1917 года и до конца 70-х годов проблема беженства, как и многие другие аспекты Первой мировой войны, практически не освещались в научной литературе.

В конце 90-х годов XX века у исследователей появляется интерес к вопросу беженства во время Первой мировой войны. Происходившие на мировой арене события, начавшаяся глобализация, а также распад СССР стали причинами новой волны миграции, которая нуждалась в регулировании.

Причиной появления новых исследовательских трудов, посвященных вопросам защиты населения Российской империи в годы Первой мировой войны, стало также рассекречивание архивных фондов, которое способствует изучению вопроса репрессий, вынужденной миграции, социальной политики имперского периода.

¹Курлов П.Г. Гибель Императорской России. М., 1992. 256 с.

²Войтоловский Л.Н. По следам войны: Походные записки. 1914-1917. М.: Огиз - Гос. изд-во худ. лит-ры, 1931. 542 с.

Важной является также оценка миграционных процессов в контексте принудительной миграции, депортации и так далее¹. В таких трудах тема миграции рассматривается относительно определенных национальностей, категорий населения, в том числе с опорой на материалы по отдельным губерниям².

Отдельный цикл работ посвящен оценке Российского законодательства с позиции положения военнопленных. Большинство исследований в этой области также появляются на рубеже XX–XXI веков³.

Однако в большинстве вышеупомянутых трудов вопросы беженства рассматриваются в пределах одного региона и основываются на информации, содержащейся в архивах отдельных губерний Российской империи. Так, работа А. С. Щетиной посвящена беженцам на юге Западной Сибири.

Интересными являются точки зрения зарубежных авторов по поводу механизма защиты прав беженцев Российской империей.

Опубликованная в 1999 году монография П. Гатрелла *A Whole Empire Walking: Refugees in Russia during World War I* стала полноценным исследованием проблемы беженцев Первой мировой войны на территории Российской империи.

Профессором Манчестерского университета изучены различные аспекты миграции: социальные, экономические, политические и психологические. На сегодняшний день это одна из самых развернутых работ зарубежных исследователей, которая дает полноценное представление не только о событиях Первой мировой войны, но и оценках зарубежного сообщества относительно социальных и политических процессов, происходивших в империи во время нее. Труд П. Гатрелла до сих пор вызывает дискуссии в научной среде. Этой работе

¹Бахтурина А.Ю. Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы первой мировой войны. М., 2000. 264 с.

²Земсков В.Н. Заключение, спецпоселенцы, ссыльнопоселенцы, ссыльные и высланные // История СССР. 1991. № 5. С. 151-165.

³Греков Н.В. Германские и австрийские пленные в Сибири (1914-1917) // Немцы. Россия. Сибирь. Омск, 1997. С. 154-180.

оппонируют российские историки и исследователи. Тем не менее она отражала и отражает важную по своей значимости точку зрения зарубежного исследователя.

А. С. Щетинина предлагает классифицировать историографию защиты прав беженцев и направления в ее оценке следующим образом¹:

1. Оценки дореволюционных исследователей. В этот период происходит анализ появившихся и набирающих оборот миграционных процессов, в основном оценки проводятся по регионам, отдельным губерниям. Освещаются вопросы эвакуации, предоставления помощи беженцам, их регистрации, а также текущие вопросы, связанные с движением беженцев; нормативно-правовые акты, регулирующие вынужденную миграцию.

2. Исследования периода 1917–1930 годов, которые характеризуются соответствующим политическим окрасом изучаемого вопроса, высказывается отчетливо негативная оценка имперского периода в целом и законодательства в сфере защиты населения в частности.

3. По оценке современных исследователей, после революции приостановился процесс изучения законодательства Российской империи. Это обусловлено политическими соображениями, с тем чтобы не сравнивать социальную политику имперского периода с таковой периода советской власти².

4. Исследования 1960-х — 1990-х годов характеризуются ростом интереса к теме защиты прав населения в годы Первой мировой войны. Если в начале этого периода рассматриваются только идеологические стороны процесса миграции, то уже в конце XX века появляются более обширные, многоаспектные исследования.

5. Плюралистические оценки социальной политики Российской империи в рамках современных исследований. Для них характерно использование

¹Щетинина А. С. Беженцы на юге Западной Сибири 1914 - 1923 гг.: источники и методы изучения: диссертация ... кандидата исторических наук. Барнаул, 2007. 204 с.

²Курцев А.Н. Беженцы первой мировой войны в России (1914-1917) // Вопросы истории. 1999. № 8. С.98.

различных методов при изучении вопроса защиты прав человека в период вооруженных конфликтов на примере Первой мировой войны.

Таким образом, анализ различных подходов к оценке модели защиты населения Российской империи, пострадавшего в годы Первой мировой войны, показывают определенную направленность взглядов в зависимости от исторического периода и политической обстановки, в которых находились исследователи и научные деятели в области истории и права.

Полярность точек зрения (от ярко-положительных оценок и критики революционных идей в имперских период до одобрения социалистической политики и критики самодержавия в период большевиков) нивелируется путем рассмотрения модели защиты населения Российской империи с разных ракурсов, с учетом как плюсов, так и минусов действовавшего механизма.

Считаем, что современные исследования позволяют дать наиболее справедливую оценку происходившим во время Первой мировой войны событиям, принимаемым в тот период нормативно-правовых актов, проанализировать механизм защиты прав человека в период вооруженных конфликтов, а также, вне зависимости от политических соображений, использовать положительный опыт Российской империи в современном законотворческом процессе и учитывать ошибки, допущенные законодателями как имперской, так и советской России.

Именно рассмотрению всех аспектов механизма защиты прав населения с разных точек зрения будет посвящен следующий раздел.

Современные методы исследования, такие как метод правового регулирования, помогают пересмотреть законодательство различных исторических периодов и сформировать оптимальную модель современной системы защиты прав человека.

3.2. Проблемы эффективности правовой защиты российского населения в годы Первой мировой войны

В предыдущих главах были рассмотрены социально-экономические и политические процессы, происходившие на территории Российской империи в конце XIX — начале XX века. Были проанализированы основные направления социальной политики Николая II, а также проанализированы основные нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы защиты населения Российской империи накануне и в годы Первой мировой войны.

Для того чтобы понять, какие аспекты практического опыта законодателя Российской империи можно применить в современном законотворческом процессе, необходимо проанализировать положительные результаты политики правовой защиты населения, а также выделить основные ошибки, допущенные законодателем либо исполнителями в ходе ее реализации.

Во-первых, следует отметить, что социальная политика Николая II носила противоречивый характер. Наряду с либерализацией прав рабочих, крестьян, женщин и детей шло их ущемление, порой сопровождавшееся репрессиями.

Во-вторых, в процессе оценки действенности нормативно-правовых актов следует учитывать условия, в которых принимали тот или иной закон или указ.

Для начала рассмотрим положительные и отрицательные аспекты трудового законодательства, действовавшего накануне и в годы Первой мировой войны.

На рубеже XIX–XX веков происходят существенные изменения в трудовом законодательстве Российской империи, призванного регулировать отношения между нанимателем и наемным работником.

Считаем необходимым кратко рассмотреть этапы становления трудового права в изучаемый период с одновременным анализом положительных сторон и ошибок, недочетов законодателя.

Нормы трудового права прошли несколько этапов эволюции вплоть до 1918 года¹; обозначить эти этапы можно следующими нормативно-правовыми актами:

1. Правила о работе малолетних на заводах, фабриках и мануфактурах, принятые 1 июня 1882 года: для детей от 12 до 15 лет устанавливался более короткий (восьмичасовой) рабочий день по сравнению с взрослыми; учреждалась фабричная комиссия, которая должна была отслеживать соблюдение прав работников фабрикантами; при выявлении нарушений инспекция должна была составлять протокол о нарушении, в соответствии с которым владелец фабрики мог быть оштрафован. Этот акт стал огромным шагом вперед на пути обеспечения защиты работников. Безоговорочным плюсом было создание специальной комиссии, на которую возлагалась обязанность следить за исполнением предписанных норм. Однако проблема заключалась в реализации Правил на практике. Зачастую работодатели находили лазейки, не сообщая о фактическом времени работы несовершеннолетних детей. Фабричная инспекция, которая только начала работать, еще не имела сформированного механизма срочного реагирования на нарушения.

2. Закон «О воспрещении ночной работы несовершеннолетним и женщинам на фабриках, заводах и мануфактурах» от 3 июня 1885 года, в котором запрещался ночной труд детей до 17 лет и женщин на хлопчатобумажных, полотняных и иных предприятиях легкой промышленности. Как в предыдущем случае, фабриканты скрывали факты, свидетельствующие о работе детей в ночное время, иногда они прятали детей на производстве в случае проверки. Более того, в законе была предусмотрена оговорка, что если родителям негде оставить своих детей, они могли находиться вместе с ними на производстве, что также давало возможность избежать наказания за нарушение. Работники сами могли скрывать от инспекции факт нарушения, содействуя работодателю из страха потерять работу, получить штрафные санкции.

¹Михайлова Н.В., Давиденко А.В., Шелестинский Д.Г. История государства и права России. М.: ЮНИТИ, 2014. С. 107.

3. Закон «Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих» от 3 июня 1886 года, которым устанавливались правила найма работника, закрепляемые в его расчетной книжке. Работника могли уволить по нескольким основаниям: дерзость, дурное поведение либо болезнь. Закреплялось право работника защищать нарушенные трудовые права через суд, а также требовать досрочного расторжения договора. Запрещалось взимать плату с работника за использование орудий производства, освещение мастерских. Предусматривался исключительный перечень ситуаций, за которые работника могли оштрафовать, а также устанавливался максимальный размер такого штрафа. При этом запрещались стачки, которые могли привести к аресту. Фабричная инспекция наделялась правом рассматривать жалобы работников. Этот закон является ярчайшим примером одновременного ограничения и расширения прав работников, которым запрещалось высказывать недовольство, проводя стачки. Противоречивость закона вызывала рост социальной напряженности.

4. Закон «О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской и горной промышленности», от 2 июня 1897 года, которым рабочий день ограничивался 11,5 часа в будние дни и 10 часами в субботу и предпраздничные дни; запрещалось привлекать к труду в воскресенье, а также праздничные дни (всего таких дней было 14).

5. Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности от 2 июня 1903 года, которыми вводилось понятие «несчастный случай» — обстоятельство, при котором фабрикант должен возместить ущерб работнику (в виде пособия или пенсии); в случае смерти работника пенсия выплачивалась близким родственникам. Эти Правила также были весьма противоречивы. С одной стороны, законодатель сформулировал понятие несчастного случая на производстве, хотя ранее в вопросах разрешения таких ситуаций использовалось

общее законодательство, предусматривающее ответственность за причинение вреда. Фабриканту легко удавалось доказать, что лично он не причинял ущерб работнику и соответственно не обязан выплачивать ему компенсацию. В то время как принятые Правила предусматривали обязательство выплачивать пособие, даже если несчастный случай на производстве произошел не по вине фабриканта. С другой стороны, упущением законодателя было то, что он внес оговорку, в соответствие с которой, наниматель освобождался от обязательства выплачивать пособие или пенсию, если несчастный случай произошел по работника вине, по его неосторожности. На практике довольно часто несчастные случаи списывались на неосторожность работника. Тем не менее фабричная инспекция, получив сообщение о нанесении повреждений работнику, должна была посетить место происшествия и установить обстоятельства случившегося, составив протокол.

6. Закон «Об учреждении старост в промышленных предприятиях» от 10 июня 1903 года. В соответствие с Законом работники могли избирать старосту, который представлял их интересы перед нанимателями и владельцами производств; законными признавались собрания по вопросам найма. Данный закон расширил права работников «на недовольство». Однако на практике, как уже отмечалось ранее, на должность старосты назначался работник, лояльный к государственному строю во избежание нарастания недовольства. Однако, как показало время, эта мера не сработала. Напряженность росла, стачки проводились все чаще, что отчасти привело к революционным событиям.

7. Свод законов Российской империи в редакции от 1913 года предусматривал ряд норм, обеспечивающих взаимодействие нанимателя и наемных работников. Эти нормы были объединены в Устав о промышленном труде, основными положениями которого регулировались вопросы надзора за соблюдением трудовых норм на производстве (фабричная инспекция должна была следить за трудом несовершеннолетних, за их обучением, разрешать конфликтные ситуации в досудебном порядке). Прием работников должен был производиться на основании документов, разрешающих находиться на

территории Российской империи (для иностранцев). В случае плохого обращения работник имел право расторгнуть договор (если работодатель занимался рукоприкладством, бранью и так далее). Предусматривалась ответственность фабрикантов за ряд нарушений, таких как: трудоустройство рабочего без выдачи расчетной книжки, незаконное штрафование работника, оплата труда едой, вещами вместо денежного вознаграждения. Четвертый раздел Устава предусматривал процедуру компенсации за ущерб, полученный работником на производстве.

Именно эти положения продолжали действовать и в период Первой мировой войны. Однако стоит отметить, что и без того неидеальный механизм надзора стал еще более слабым в военные годы, что обуславливало необходимость работать в условиях чрезвычайного законодательства, которое могло ограничивать права трудящихся.

Интересным является также анализ «сухого закона», какое было его влияние на население в годы Первой мировой войны. Краткий анализ дает понять¹, что отечественный опыт борьбы с алкоголизацией населения может быть учтен при разработке современных социальных программ государства.

Следует отметить, что первоначально идея принятия «сухого закона» состояла в запрете продажи алкогольной продукции на период мобилизации. Определенный успех был достигнут, и поэтому было решено пролонгировать закон и распространить его действие на всю территорию государства. Дореволюционные власти готовили также проект о введении сухого закона на постоянной основе. Начало войны стало причиной его скорейшего принятия, хотя этот шаг планировался в течение длительного времени. Несмотря на оправданное стремление властей создать «здоровое общество», эта реформа повлекла за собой ряд негативных последствий:

¹Чагадаева О.А. «Сухой закон» в Российской империи в годы Первой мировой войны (по материалам Петрограда и Москвы): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2013. 32 с.

- развитие контрабанды, черного рынка привело к повышению уровня алкоголизма в обществе, а также к распространению низкокачественной продукции, порой опасной для жизни;
- репрессивные меры только подкрепляли негативное отношение общества, которое на начальном этапе спокойно восприняло введение «сухого закона», однако за ужесточением мер последовало негодование;
- ранее рассмотренная «винная монополия», составляющая большую статью бюджета, сменилась «сухим законом», который ухудшил экономическое положение Российской империи.

И. А. Ильин указывал, что истинная политика должна быть выстроена таким образом, чтобы население на добровольных началах придерживалось нормативных предписаний¹. Тем не менее наличия границ дозволенного для населения, которое может развиваться, «прощупывать» эти границы, также является обязательным. Представители разных социальных групп будут взаимодействовать наилучшим образом, если для каждой из сторон будет предоставлен ряд как прав, так и обязательств, которые могут являться ограничениями.

В вопросе социальной политики Российской империи часто возникает дискуссия относительно того, была ли возможность урегулировать социальные проблемы так, чтобы это не привело к революции. Учитывая большое количество противоречий в социальной политике в плане защиты населения, пострадавшего в годы Первой мировой войны, стоит отметить, что такая возможность была.

Однако ни один законодатель не застрахован от ошибок и неправильно выработанной стратегии. Именно поэтому так важно анализировать опыт зарубежного и отечественного законодательства в разные периоды истории, с тем чтобы избежать повторения прошлых неудач.

¹Ефимова Н.М. Иван Ильин о политическом успехе: истинном и мнимом // Вестник ВятГУ. 2010. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ivan-ilin-o-politicheskom-uspehe-istinnom-i-mnimom> (дата обращения: 16.05.2021).

Первая мировая война стала также толчком к формированию системы выплаты пособий семьям, потерявшим кормильца, а также вдовам.

Отдельного внимания заслуживает оценка законотворческой деятельности в сфере защиты прав беженцев Первой мировой войны.

По мнению В. Г. Корнелюка, война происходила не только на полях боя, но и в судьбах миллионов людей, которые были вынуждены покинуть свои дома и бежать в неизвестные им земли, начинать все с начала¹.

Четвертого августа 1915 года по инициативе Ставки Верховного главнокомандующего было принято решение о массовом перемещении беженцев во внутренние губернии империи². Вопрос требовал срочного решения, однако для законодателя данные процессы были новы, поэтому только 30 августа 1915 года были сформированы положения относительно образования местных беженских комитетов, т. е. почти месяц спустя после принятия решения об эвакуации были приняты положения, регулирующие этот процесс, учитывая, что война шла уже практически год.

Несвоевременность создания нормативной базы стали причинами стихийного неподконтрольного беженства в первые годы войны. Этот фактор объясняет и неточность данных относительно общего количества беженцев за все годы военных действий.

По мнению В. В. Хасина³, социальная политика в отношении беженцев была несовершенна, тем не менее, учитывая, что это был первый опыт российского законодателя в вопросе регулирования такого массового явления, следует отметить и положительный опыт.

Предусмотренное в Руководящих положениях взаимодействие между государственными органами и общественными, церковными организациями, а

¹ Корнелюк В.Г. Миграционная политика и беженцы из Беларуси (1915–1918 годы). Саратов, 2019. Т. 19, вып. 1. С. 109-115.

² Белова И.Б. Вынужденные мигранты: беженцы и военнопленные Первой мировой войны в России 1914–1925 гг. М., 2014. С. 113.

³ Хасин В.В. Миграционные процессы в Российской империи в Первую мировую войну: по документам Нижнего Поволжья: дис. ... канд. ист. наук. Саратов, 1999. С. 59.

также Татьянинским комитетом позволило создать достаточно отлаженный механизм оказания помощи беженцам. Довольно быстро доходные дома, учебные заведения становились убежищами для беженцев.

Как указывает В. Г. Корнелюк при анализе архивных фондов, было выявлено, что около 56 % беженцев Саратовской губернии проживали за счет пайков, не имея никаких других доходов¹, т. е. больше половины беженцев находились на иждивении у государства или общественных организаций.

Однако одной из самых распространенных проблем, которую сложно было решить в связи с большим наплывом беженцев, было распространение инфекционных заболеваний: беженцы проживали в бараках большими группами, часто в антисанитарных условиях. Поступали от беженцев и жалобы о том, что в ответ на просьбы о еде и дезинфицирующих средствах они слышали только брань и угрозы².

Руководящими положениями было предусмотрено трудоустройство беженцев в соответствие с их опытом и навыками. Однако на практике беженцы могли получить ту работу, которая была в наличии. Будучи ранее собственниками земли, теперь беженцы вынуждены были работать по найму за маленькую заработную плату и выслушивать упреки³.

Не следует упускать тот факт, что даже в современном мире проблема беженцев стоит остро практически во всех государствах. Несмотря на закрепленные принципы и права, предусматривающие для беженцев такие же условия, в которых проживает местное население, переселенцы вынуждены были жить в бараках в абсолютно неподходящих для полноценной жизни условиях, что тогда говорить о быте беженцев в начале XX века.

Экономические аспекты обуславливали самостоятельную миграцию беженцев внутри империи. Не всегда удавалось реализовать норму, в которой

¹Корнелюк В.Г. Миграционная политика и беженцы из Беларуси (1915–1918 годы). Саратов, 2019. Т. 19, вып. 1. С. 109-115.

²О беженцах (письмо в редакцию) // Саратовский вестник. 1915. № 281. С. 5.

³Тамбовский земский вестник. Тамбов, 1916. № 1. С. 4.

рекомендовалось переселять беженцев целыми поселениями, чтобы не терялась их взаимосвязь. Поэтому семьи часто переезжали из места эвакуации к родственникам в другие губернии. Если такой переезд был обоснован (на усмотрение земства), то беженцу могли предоставляться льготы на проезд.

Однако немотивированные переезды грозили беженцу лишением пайка, поэтому часто семьи были вынуждены мигрировать на свой страх и риск.

Большинство процессов, происходящих в социуме в разные исторические периоды, имеют сходные черты («история циклична»). Это обосновывается рядом факторов – социальных, психологических, экономических, политических и культурных.

Законодательство любого государства призвано регулировать имеющиеся в обществе отношения и явления. Замечая определенные закономерности и повторения, научные деятели пришли к выводу о том, что можно использовать правовой опыт как других государств, так и свой собственный с целью оптимизации законотворческого процесса и предотвращения повтора ошибочных правовых решений. В процессе развития методов научных исследований на стыке социальных и математических наук сформировался метод правового регулирования (И. Т. Фролов, И. Б. Новик, В. А. Леванский).

В эпоху цифровых технологий метод моделирования активно используется в различных отраслях, упрощая и ускоряя процессы вычисления, активно способствуя развитию социальных наук и психологии. В свою очередь следует отметить, что любая модель, в том числе и правовая, является обобщенным представлением о характеристиках, признаках изучаемого объекта (оригинала) и его взаимодействия с внешними факторами¹. Построению модели предшествует формирование целей и задач исследования. Использование опыта законотворческой деятельности разных периодов помогает в современном правовом моделировании достичь более точных результатов, спрогнозировать действенность принимаемых норм в будущем.

¹Леванский В.А. Моделирование в социально-правовых исследованиях. М.: Наука, 1986. С.19 - 21.

Исследование опыта правовой защиты населения с целью дальнейшего использования выводов в правовом моделировании является актуальным для Российской Федерации и сегодня. Учитывая относительно недавнее развитие метода правового регулирования, не все периоды и социальные процессы России были проанализированы и досконально изучены с позиции вышеуказанного метода. Вследствие относительно невысокой степени научной разработанности темы исследования, его новизна как раз и заключается в перспективах использования опыта правовой защиты населения Российской империи, пострадавшего в годы Первой мировой войны, в современном правовом моделировании.

В начале XX века, а именно накануне и во время Первой мировой войны, в Российской империи встал целый ряд вопросов, которые требовали незамедлительного решения на государственном уровне в связи с возникшим военным конфликтом:

- неурегулированными оказались вопросы защиты прав беженцев, их правового статуса, механизм восстановления нарушенных прав: огромное количество людей было вынуждено переселиться вглубь империи;
- в результате массовой мобилизации, участия в военных действиях как мужчин, так и женщин, а также гибель мирного населения стали причиной массового «осиротения» детей;
- большое количество отцов погибло на поле боя, что стало причиной того, что содержание семьи легло на плечи матери-одиночки;
- много людей остались калеками и влились в общее число нетрудоспособного населения, которое нуждалось в социальной поддержке государства.

Количество вопросов, требующих незамедлительного решения, и численность пострадавших от военных действий людей стали столь велики, что требовалось быстро выработать механизм восстановления нарушенных прав,

принять соответствующие законы и предусмотреть возможность реализации норм права.

Следует отметить, что законодательная деятельность начала XX века в странах-участницах Первой мировой войны, в том числе и Российской империи, имела свои особенности. Так, в период между июлем 1914 года и февралем 1917 года Государственная дума и Государственный совет созывались довольно редко вследствие военных действий, что стало причиной принятия всего 162 законов (без учета двух бюджетов), несмотря на обширный круг проблем, нуждавшихся в правовом регулировании (абсолютно все сферы требовали принятия новых положений). Более того, характерной особенностью законотворческого процесса было то, что в основном законы были направлены на разрешение частных вопросов, обособленных от иных сфер жизни и экономической ситуации, что могло приводить к несогласованности норм права из разных законов между собой. Также в указанный период правовое регулирование основывалось на положениях статьи 87 Основных законов, в которой предусматривалось, что в случае если решение вопроса не может быть отложено, а объявлен перерыв между сессиями Думы, император имел право издать закон своим указом¹. Часть законов, принятых таким образом, были впоследствии отменены, что также выразилось в непоследовательном регулировании отдельных вопросов.

Более того, большое количество вооруженных конфликтов, охвативших огромную территорию, привели к тому, что государству пришлось прибегнуть к такому механизму, как чрезвычайное законодательство, которое само по себе также могло ограничивать некоторые права, которые в дальнейшем необходимо было восстанавливать. Однако механизмы восстановления прав не были в достаточной степени проработаны, что приводило к неурегулированности некоторых вопросов защиты прав отдельных категорий населения. Так, в годы

¹ Россия. Законы и постановления. Основные государственные законы // Собр. узаконений и распоряжений Правительства 24 апр. 1906 г., № 98. / Под ред. В. Березовский. СПб., 1907. Ст. 87.

Первой мировой войны государство было вынуждено подвергать секвестру расходы производств, которых стали выпускать в основном военную продукцию¹.

Тем не менее опыт Российской империи в сфере защиты отдельных категорий населения отличается положительными моментами. Рассмотрим его на примере регулирования прав беженцев.

Второго марта 1916 года с целью осуществления регулирования потока внутренней миграции и вынужденного переселения были приняты Руководящие положения по устройству беженцев. Этот нормативно-правовой акт интересен тем, что в нем был разработан механизм оказания помощи вынужденным переселенцам, беженцам, членам их семей, а также распределены обязанности государственных органов. В соответствие с указанным актом функции по руководству обеспечением нужд беженцев и его контролю были возложены на министра внутренних дел.

Правовая поддержка предусматривала как материальную, так и социально-культурную и адаптационную помощь. Государство выделяло кредиты и назначало льготы.

Основными направлениями помощи беженцам, согласно Положениям, являются следующие:

1. Предоставление транспорта для переселения вглубь территории Российской империи. Предусматривалась перевозка населения по железнодорожным и водным путям «за казенный счет». Нормой регулировался также вопрос перемещения имущества беженцев, при этом оплата производилась по льготным для беженца и его членов семьи тарифам.

2. Предоставление питания и воды. Беженец и его члены семьи могли получить бесплатное питание (в рамках норматива исходя из минимальных потребностей человека).

¹ Дорская А.А. Механизмы восстановления нарушенных прав в дореволюционной России // Сайт «Киберленинка». URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-vozstanovleniya-narushennyh-prav-v-dorevoljutsionnoy-rossii> (дата обращения: 28.04.2021).

3. Предоставление места жительства с минимально необходимыми условиями комфорта. Предоставляемое жилье должно было иметь освещение и обогреваться.

4. Предоставление бесплатной медицинской помощи по месту переселения и в течение переезда.

5. Удовлетворение религиозных нужд беженцев. Эта норма является примечательной с точки зрения заботы о духовной составляющей населения. Следует отметить, что в начале XX века духовные организации совмещали в себе еще и просветительские (образовательные) функции.

6. Предоставление помощи сиротам, нетрудоспособным лицам и их членам семьи.

7. Трудоустройство беженца (его членов семьи) в соответствии с его навыками, образованием и опытом работы.

8. Предоставление одежды, пайка и иных видов помощи¹.

Несмотря на положительный законодательный опыт Российской империи, следует отметить, что некоторые инициативы в современном обществе не могут быть использованы в силу утраты актуальности в связи с развитием системы защиты прав населения и преобладанием гуманистических тенденций.

Так, в сфере защиты трудовых прав скорее наблюдались ограничения, чем их расширение и защита (особенно это касалось труда детей и женщин).

Девятого марта 1915 года было утверждено Положение Совета министров «О допущении лиц женского пола и не достигших 15-летнего возраста малолетних к ночным и подземным работам на каменноугольных копях Европейской России». В период военных действий эти нормы применялись с некоторыми ограничениями. Затем, уже в октябре 1915 года, с предприятий, которые работали на военные нужды, ограничения были сняты.

Тем не менее одновременно с ограничительными мерами начали распространяться идеи защиты прав детей. Одним из ярких примеров развития

¹Руководящие положения по устройству беженцев: [утверждены 2 марта 1916 года]. Пг.: Типограф Тип. Мин-ва внутр. дел, 1916. 16 с.

гуманистической мысли в отношении необходимости урегулирования вопроса защиты прав ребенка можно считать Декларацию прав ребенка, разработанную русским педагогом К. Н. Вентцилем в 1918 году. В ней содержался один из первых в мире призывов уравнивать права и свободы детей и взрослых, в том числе право ребенка на свободу и неприкосновенность¹.

Следует также добавить, что фабричное законодательство начало формироваться только в конце XIX — начале XX века. В результате отмены крепостного права появилась необходимость в регулировании новых общественных отношений.

Формирование законодательной базы о труде началось еще до реформ Александра II, например, в своде законов Российской империи в 11 томе к 1857 году уже имелись положения Устава о промышленности фабричной и заводской и Ремесленного устава².

Однако некоторые научные деятели считают, что фабричное законодательство в России начало формироваться лишь в 80-е гг. XIX столетия³.

Тем не менее формирование законодательной базы по урегулированию трудовых вопросов происходило довольно медленно. Более того, реформы зачастую сменялись контрреформами, что еще больше усложняло процесс формирования механизма регулирования трудовых отношений.

Основные нововведения в законодательной базе относительно труда появились еще в 80-е гг. XIX столетия. Так, появились нормы о труде несовершеннолетних и женщин (Закон от «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах» 1 июня 1882 года; Закон «О школьном обучении малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах, о

¹ Романов А.А. Становление и развитие прав ребенка в дореволюционной России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-i-razvitie-prav-rebenka-v-dorevoljucionnoy-rossii> (дата обращения: 28.04.2021); Вентцель К. Н. Отделение школы от государства и декларация прав ребенка. М., 1918. 16 с.

² Салыгин Е.Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы / Сайт «Право. Журнал Высшей школы экономики». URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modelirovanie-v-prave-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 27.04.2021).

³ Куран Т., Санстейн К.Р. Каскады доступности и регулирование рисков // Stanford Law Rev, 1999. С. 683–768.

продолжительности их работы и о фабричной инспекции» от 12 июня 1884 года; Закон «О воспреещении ночной работы несовершеннолетним и женщинам на фабриках, заводах и мануфактурах» от 3 июня 1885 года). Затем последовали законы «Об учреждении совета по делам страхования рабочих», «Об обеспечении рабочих на случай болезни», «О страховании рабочих от несчастных случаев», «О допущении некоторых отступлений от правил о работе женщин, подростков и малолетних, а также о продолжительности и распределении рабочего времени». Вышеуказанные нормативно-правовые акты сформировали ту базу, которая была включена в особый Устав о промышленном труде¹.

У вышеуказанного законотворческого процесса были и слабые стороны. Так, законодательство того времени было ограничено по субъективному составу, принятые нормы могли распространяться не на все государство, а на отдельные территории или отдельные отрасли производственной деятельности. Сложность заключалась также в реализации норм, а также введении их в действие спустя длительное время после принятия.

Для обеспечения правовой безопасностью населения необходимо наличие как развитой системы законодательства, так и развитых организационно-распорядительных институтов и инструментов²

В годы революции ситуация осложнилась рядом факторов. Например, в соответствии с Декретом о суде № 1 местные суды должны были руководствоваться в своих решениях дореволюционными законами лишь постольку, поскольку «таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию»³.

¹ Трофимов Е.В., Мецкер О.Г. Использование компьютерных методов и систем в изучении права, интеллектуальном анализе и моделировании правовой деятельности: систематический обзор. // Труды Института системного программирования РАН, 2020. С. 147-170.

² Примаков Т.К. К вопросу о правовой безопасности / Т. К. Примаков // Балтийский юридический форум "Закон и правопорядок в третьем тысячелетии" : Материалы международной научно-практической конференции, Калининград, 14 декабря 2012 года. – Калининград: Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России, 2013. С. 98-99.

³ Сосновских А.В. Правовое регулирование труда в Российской империи в конце XIX – начале XX столетия и его влияние на кризисные процессы в государстве / Сайт «Молодой ученый». URL: <https://moluch.ru/archive/139/39121/> (дата обращения: 28.04.2021).

Однако принятые нормативно-правовые акты, их реализация привели к массовым недовольствам, которые в итоге стали одной из основных причин революции 1917 года.

Рассматривая опыт Российской империи можно сделать вывод, что некоторые законотворческие инициативы подлежат учету в современном правовом моделировании.

На сегодняшний день, моделирование применяется во многих областях наук. Наиболее развернутые правовые модели используются в сфере противодействия преступности. Важную роль при этом играет наличие достаточно развитой системы уголовно-правовой статистики¹. Нельзя не отметить также отрасль страхового права и права социального обеспечения, которое активно использует правовое моделирование для оценки рисков².

Правовое моделирование относительно недавно начали использовать в сфере международного права, а также для расчета действенности принятого закона в сфере предоставления убежища. Так, в 2017 году по итогам эксперимента по прогнозу исхода дела о предоставлении убежища, основанному на ретроспективном анализе и факторизации обстоятельств ранее разрешенных дел, точность составила 80 %³.

Учитывая развитие методов познания в современном мире, считаем необходимым применить опыт Российской империи относительно правовой защиты населения, пострадавшего в годы Первой мировой войны в правовом моделировании текущих законопроектов.

Во-первых, при создании современной модели необходимо учитывать, что большую роль в формировании действующего механизма защита прав населения,

¹ Салыгин Е.Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы / Сайт «Право. Журнал Высшей школы экономики». URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modelirovanie-v-prave-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 27.04.2021).

² Куран Т., Санстейн К.Р. Каскады доступности и регулирование рисков // Stanford Law Rev, 1999. С. 683–768.

³ Трофимов Е.В., Мецкер О.Г. Использование компьютерных методов и систем в изучении права, интеллектуальном анализе и моделировании правовой деятельности: систематический обзор. // Труды Института системного программирования РАН, 2020. С. 147-170.

играет идея солидарности. Только закрепление на законодательном уровне основ взаимопомощи, предоставления льгот как нуждающимся, так и оказывающим помощь является ключом к эффективному правовому регулированию.

Во-вторых, разработанная модель должна быть действенной как в краткосрочной, так в долгосрочной перспективе во избежание повторения ошибок, допущенных в модели защиты населения Первой мировой войны.

В-третьих, при построении современной модели защиты населения, пострадавшего от боевых действий, необходимо создавать одновременно четкие формулировки и предусматривать «гибкий» механизм помощи. Имеется в виду то, что во время стихийных военных действий могут появляться категории населения, которые невозможно отнести к той или иной группе, описанной в законе. При этом законодательство должно предусматривать помощь всем нуждающимся. Например, не так давно Российская Федерация столкнулась с большим наплывом переселенцев с территории Донбасса. Данная категория лиц не подходила под определение понятия «беженец» в современном законодательстве, поэтому этим лицам предоставлялось в основном «временное убежище». Различия в законах, понятиях вызывали и у переселенцев, и у административного аппарата некоторые трудности. Во избежание дальнейших сложностей, необходимо разработать более расширенный понятийный аппарат.

Таким образом, необходимо отметить, что в рамках исследования был проанализирован как положительный, так и отрицательный опыт Российской империи относительно законотворческой деятельности конца XIX — начала XX века. Ее минусы привели к революции, в то время как плюсы помогли обрести новый дом, работу большому количеству беженцев, которым удалось пройти социальную адаптацию.

С одной стороны, длительное вступление в силу нормативно-правовых актов, длительное согласование размеров кредитов или наличия оснований для получения пайка, большой наплыв беженцев, неструктурированная работа

органов власти на местах — все это привело к тому, что нормативно-правовая база оказалась плохо реализуемой.

С другой стороны, несмотря на минусы, механизм защиты населения, пострадавшего от вооруженных конфликтов, в своей нормативной части может использоваться для формирования современной модели защиты беженцев, переселенцев и иных лиц, вынужденных мигрировать. Следует также отметить отлаженный механизм реабилитации беженцев на новом месте.

Таким образом, учет преимуществ и недостатков механизма защиты населения, пострадавшего в период Первой мировой войны, может оказаться полезным в законотворческой деятельности современности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В течение всего периода существования Российской империи происходили различные конфликты, в том числе вооруженные. Как говорил Майкл Морпурго: «Беженцы — это порождение войны». К беженцам хочется добавить военнопленных, детей-сирот, матерей-одиночек и нетрудоспособных лиц. Эти незащищенные слои населения, как никто другой, нуждаются в поддержке государства. Только законодательно закрепленные положения, грамотно разработанный механизм работы этих положений могут привести к улучшению положения населения, пострадавшего от военных действий, и к восстановлению нарушенных прав. Характерной особенностью правового регулирования той или иной сферы является то, что его эффективность можно проанализировать спустя определенное время.

В 2014 году наступило сто лет с момента начала Первой мировой войны, которая, как некоторые считают, стала прелюдией ко Второй мировой войне. Не зря в Великобритании именно Первая мировая война называется «Великой»: она «вскрыла» те проблемы правового регулирования, которые существовали во всех странах-участницах войны, поставила остро вопрос защиты гражданского населения, военнопленных и раненых. Разные государства по-разному решали этот вопрос.

К началу Первой мировой войны в Российской империи обострились вопросы защиты прав трудящихся и крестьян. Законодатель направлял свои усилия в основном на стабилизацию ситуации, принимая законы, регулирующие продолжительность рабочего дня, условия предоставления социальной помощи при получении травм на производстве, условия допуска к работам женщин и детей. В то же время вопросы помощи детям-сиротам и инвалидам возлагались в основном на благотворительные организации, а также комитеты по призрению нуждающихся лиц, которые создавались под эгидой членов императорской семьи. Крымская война и Русско-японская война в свою очередь стали причиной

принятия временных положений в отношении военнопленных. Таким образом, до Первой мировой войны вопрос защиты уязвимых категорий населения решался по мере необходимости принятием временных положений. Количество военнопленных, детей-сирот и других пострадавших до 1914 года было не столь велико для создания целой правовой системы регулирования их защиты.

Однако вопросы защиты отдельных категорий населения в период войны стали подниматься еще на Гаагских конференциях. Предвидя необходимость кодификации законов войны, установления границ «дозволенного» во время военного конфликта, выдающиеся юристы и деятели Российской империи выступили инициаторами закрепления положений и ограничений в области ведения войн.

Уже в первые месяцы начала войны Российская империя приняла ряд нормативно-правовых актов, направленных на оказание помощи пострадавшим от боевых действий военным и членам их семьи. Затем, после начала активной миграции беженцев, законодатель принял ряд положений в отношении беженцев, их членов семьи.

Российский законодатель предусмотрел не только материальную помощь, но и помощь в удовлетворении профессиональных, религиозных и иных нужд культурного характера. К сожалению, проблемы реализации изданных норм также имели место: длительное согласование размеров пособий, отпускаемых нуждающимся, ожидание в очереди на получение вещей и работы — все это вело к тому, что многие нуждающиеся были вынуждены искать помощь самостоятельно. Немаловажную роль в оказании помощи населению сыграли благотворительные организации, такие как Красный Крест.

Однако сравнивая модели защиты прав населения в Российской империи и других странах-участницах войны, можно сделать вывод, что не только Российская империя столкнулась с проблемой эффективности созданного механизма. Это можно объяснить тем, что ранее у стран отсутствовал похожий законодательный опыт. Понятия «беженец», например, на международном уровне

еще не существовало, в законодательстве стран применялись разные подходы. Благодаря Женевской и Гаагским конференциям удалось выработать более-менее общий подход к обращению с военнопленными. Тем не менее национальное законодательство по-прежнему варьировалось. Считаем необходимым отметить, что в своей законотворческой деятельности Российская империя придерживалась принципов гуманизма. Однако действия верховной власти порой носили противоречивый характер, который в итоге привел к революции. Сегодня историки и юристы по-разному оценивают социальную политику Николая II. Однако нельзя опускать тот факт, что разработанные в 1914–1916 годах положения относительно защиты и восстановления прав беженцев и военнопленных стали основой будущего законодательства России.

На примере регулирования вопроса защиты беженцев считаем необходимым показать, насколько изменилось законодательство со времен Первой мировой войны в России. Основной проблемой (как в России, так и на международной арене) на сегодняшний день остается вопрос определения понятия «беженец» (кого стоит относить к беженцам, а кого — нет).

В законодательстве Российской империи беженцем считалось любое лицо, которое либо по своей воли, либо по указанию властей, мигрировало из своего привычного места жительства в другие регионы. На сегодняшний день Федеральный закон Российской Федерации от 19.02.1993 года № 4528-1 «О беженцах» содержит следующее определение понятия «беженец»: лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного

местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений¹.

Предлагаем, учитывать опыт законодателя начала XX века и дополнить определение понятия «беженец», указав на признаки жертвы вооруженного конфликта и закрепив понятие в следующем виде:

«Беженец — лицо, которое вследствие обоснованных опасений перед преследованием по расовым, религиозным, национальным соображениям, языковому признаку, будучи жертвой вооруженного конфликта либо из-за обоснованных опасений стать таковой, а также в связи с принадлежностью к определенной социальной группе или приверженностью определенным политическим взглядам, находится за пределами страны, гражданином или гражданкой которой является, и не может или, в силу подобных опасений, не желает воспользоваться защитой данной страны; или любое лицо, которое, не имея гражданства и находясь вне страны прежнего постоянного проживания в результате таких событий, не может или из-за подобных опасений не хочет возвращаться в нее».

Эта поправка поможет расширить определение понятия «беженец», устранить коллизии и пробелы, существующие на сегодняшний день, поможет спастись большому количеству людей, которые вследствие гражданских войн потеряли свои дома. Более того, такой подход к пониманию статуса беженца позволит совместно решать проблему их стихийного наплыва, что значительно сократит время и сохранит здоровье как ответственных за принятие решения лиц, так и самих беженцев.

Также считаем необходимым расширение политики памяти о Первой мировой войны. На сегодняшний день Федеральным законом «О днях воинской славы и памятных датах России» 1 августа признано памятной датой, а именно —

¹ Федеральным законом Российской Федерации от 19.02.1993 года №4528-1 «О беженцах». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/2daf50f586c69eac11512c1faa4309699b52ec9b/ (дата обращения: 01.09.2021).

Днем памяти российских воинов, погибших в Первой мировой войне 1914–1918 годов. При этом данная дата была признана памятной только в 2012 году, путем введения дополнительного абзаца в вышеуказанный закон от 1995 года. В преамбуле Закона говорится о необходимости установления дней воинской славы и памятных дат событий, которые сыграли решающую роль в истории России.

Установление памятной даты в 2012 году, как и раскрывается в преамбуле к Федеральному закону о внесении изменений, было необходимым в связи со столетием в 2014 году начала Первой мировой войны. После того, как в закон были внесены изменения, стало больше внимания уделяться вопросу изучения обстоятельств и законодательства Первой мировой войны.

В других странах-участницах Первой мировой войны также существуют памятные даты и мероприятия, посвященные памяти событий боевых действий. В Великобритании, например, отмечается День памяти военнослужащих, погибших в войнах и других военных конфликтах, произошедших с начала Первой мировой войны. Во Франции и Бельгии 11 ноября является государственным праздником Днем памяти и выходным днем. Для России Компьенское перемирие не имеет такого значения, как для других стран. Однако считаем необходимым проводить мероприятия 1 августа, посвященные памяти российских воинов, погибших во время Первой мировой войны путем проведения круглых столов, конференций и т. д.

Необходимость патриотического воспитания со стороны государства обусловлена тем, что на сегодняшний день молодое поколение «теряется» в объемах информации, поступающих из СМИ и Интернета¹. Именно поэтому проведение политики памяти со стороны государства является не только методом приобщения молодежи к историческим событиям родины, но и методом правильного освещения событий, произошедших в тот или иной исторический период.

¹ Соломин В. П. Правовые основы патриотического воспитания несовершеннолетних и молодежи как фактор укрепления духовного потенциала населения России / В. П. Соломин, В. Ю. Сморгунова // Общество и право. 2015. № 2(52). С. 13-19.

В процессе исследования было выявлено, что многие проблемы Первой мировой войны были связаны с отсутствием солидарности населения. В этой связи необходимым направлением государственной политики должно стать поддержание волонтерского движения, которое развивает чувства солидарности, особенно у молодого поколения.

Международные исследования, а также опыт России показывают, что именно волонтерское движение, добровольчество играют важную роль в формировании из молодежи ответственных граждан¹.

История играет важнейшую роль в законотворческой деятельности. Только учитывая достижения и ошибки предшественников можно создать эффективный механизм защиты населения, пострадавшего от военных действий.

¹ Соломин В.П. Государственная политика по созданию правовой основы деятельности волонтеров как эффективного инструмента социализации молодежи и формирования гражданских ценностей / В. П. Соломин, А. В. Лавренко, В. Ю. Сморгунова // Universum: Вестник Герценовского университета. 2012. № 3. С. 15-24.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Архивные источники:

1. Российский государственный исторический архив, фонд 23, опись 3, дело 429. Журнал Совета министров по обеспечению нуждающихся местностей продовольствием и топливом "Руководящие положения по устройству беженцев", положение Совета министров об ограничении перехода русских судов под иностранный флаг.
2. Именной высочайший указ правительствующему Сенату 15 ноября 1914 г. о некоторых мероприятиях, вызванных военным временем // Российский государственный исторический архив. Ф. 23.Оп. 28. Д. 3182. л. 5–5 об.; 27, ст. 2421.
3. Российский государственный исторический архив, фонд 25, опись 5, дело 204. Л. 38. Об эвакуации учащихся во время войны, об освобождении учащихся - беженцев от платы за учение, об организации мастерских для беженцев, об оказании помощи пострадавшим от войны и др.
4. Российский государственный исторический архив, фонд 516, опись 1 доп., дело 12. Камер-Фурьерские Журналы Высочайшего Двора. Церемониальный Журнал.
5. Российский государственный исторический архив, фонд 1090, опись 1, дело 17. Л. 4. Шингарев Андрей Иванович (1869-1918), Депутат II, III и IV Государственной Думы (Кадет), член главного комитета союза городов, министр финансов и земледелия временного правительства.
6. Российский государственный исторический архив, фонд 1278, опись 5, дело 1027. Об оказании помощи беженцам.
7. Российский государственный исторический архив, фонд 1288, опись 26, 1915 год, дело 135. Главное Управление по делам местного хозяйства Министерства внутренних дел.

8. Российский государственный исторический архив, фонд 1291, опись 124, 1915 год, дело 39. По устройству беженцев из района военных действий.

9. Российский государственный исторический архив, фонд 1291, опись 124 дело 3. Л. 5.

Нормативные правовые акты:

10. Высочайше утверждённое положение о выборах в Государственную думу. // Полное собрание законов Российской Империи. — Собрание Третье. — Том XXV. — Отделение 1. 1905 г. — Санкт-Петербург : Гос. тип., 1908. — С. 645.

11. Именной Высочайший указ «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования» [Электронный ресурс] // 100 главных документов российской истории. — Режим доступа: <https://doc.histrf.ru/20/imennoy-vysochayshiy-ukaz-o-dopolnenii-nekotorykh-postanovleniy-deystvuyushchego-zakona-kasayushchikh>.

12. Конвенция «О мирном решении международных столкновений» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901762207>.

13. Манифест об усовершенствовании государственного порядка // Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т.9. Законодательство эпохи буржуазно демократических революций. / Отв. ред. О.И.Чистяков. — Москва: Юридическая литература, 1994. — С.41.

14. Манифест об учреждении Государственной Думы [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. — Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3081/>.

15. Манифест от 19.02.1861 г. [Электронный ресурс] // МГУ им. М.В. Ломоносова. — Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/feb1861.htm>.

16. Об изменении постановлений о работе малолетних, подростков и лиц женского пола на фабриках, заводах и мануфактурах и о распространении правил

о работе и обучении малолетних на ремесленные заведения // Полное собрание законов Российской империи (1881–1913). — Т. X (1890). — Ч. I. — № 6742.

17. О взысканиях за нарушение постановлений о работе малолетних на заводах, фабриках, мануфактурах и в ремесленных заведениях // Полное собрание законов Российской империи (1881–1913). — Т. IV (1884). — № 2286.

18. О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих на предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности // Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1903. — Собрание третье. — Том XXIII. — № 23060.

19. О воспрещении ночной работы несовершеннолетним и женщинам на фабриках, заводах и мануфактурах // Полное собрание законов Российской империи (1881–1913). — Т. V (1885). — № 3013.

20. О воспрещении фабрикантам назначать в ночные работы малолетних менее 12-летнего возраста // Полное собрание законов Российской империи (1825–1881). — Т. XX (1845). — Ч. I. — № 19262.

21. О временных правилах об обществах и союзах : Именной Высочайший указ 4 марта 1906 г. // Полное собрание законов Российской империи. 3-е изд. — Т 26. — № 27479.

22. О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. — СПб.: (Б.и.), 1904. — Т. XXVI. — № 24701.

23. О крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // Полное собрание законов Российской империи (II). — Т. XXXV1. – Отл.1. — №36657.

24. О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах // Полное собрание законов Российской империи. — Собрание Третье. — Т. 2. — 1886. — № 931.

25. О найме рабочих, 31 марта 1861 г. // Полное собрание законов Российской империи. — Собр. 2. — Т. XXXVI. — Отд. 1. — № 36793.

26. О переселении на казенные земли Азиатской России русских галичан // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. — 1915. — Отд. 1. — Пг.: Сенатская типография, 1915. — № 1. — С. 735.

27. О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 года» // Сборник узаконений и распоряжений правительства. 1 сентября 1916 г. — Отд. 1. — 2-е полуг. — Пг., 1916.

28. О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности // Полное собрание законов Российской империи (1881–1913). — Т. XVII (1897). — № 14231.

29. О существе Верховной Самодержавной Власти // Свод законов Российской империи. — СПб., 1906. — Т. 1. 4.1.

30. О школьном обучении малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах // Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1887. — Т. 4. — № 2316.

31. Положение «О благотворительной лотерее 1914 года в пользу раненых и больных воинов, семей лиц, призванных на войну и лиц, пострадавших от военных бедствий» / под ред. Авербах О.И. // Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. — Пг., 1915. — Т. 1. — С. 549.

32. Положение «О Верховном начальнике санитарной и эвакуационной части» / под ред. Авербах О.И. // Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. — Пг., 1915. — Т. 1. — С. 298.

33. Положение о выборах в Государственную Думу [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. — Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5213/>.

34. Положение «О призрении семейств призванных на действительную военную службу вольнонаемных служащих в центральных и местных установлениях, а равно семейств вольнонаемных мастеров, рабочих и низших служителей казенных заводов, фабрик, мастерских и других заведений» / под ред.

Авербах О.И. // Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. — Пг., 1915. — Т. 1. — С.164.

35. Портсмутский мирный договор между Россией и Японией // Сборник договоров России с другими государствами. — 1856-1917. — С. 337- 342.

36. Руководящие положения по устройству беженцев: [утверждены 2 марта 1916 года]. Петроград : ТипографТип. Мин-ва внутр. дел, 1916.

37. Русско-германский союзный договор [Электронный ресурс] // Бьёрке, 11/24 июля 1905 г. — Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/FOREIGN/bjorke.htm>.

38. Указ «Об образовании Верховного Совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов» / под ред. Авербах О.И. // Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. — Пг., 1915. — Т. 1. — С. 107.

39. Указ «О созыве Государственного Совета и Государственной Думы» / под ред. Авербах О.И. // Законодательные акты, вызванные войною 1914 года. — Пг., 1915. — С. 16.

40. The 1864 Geneva Convention [Электронный ресурс] // International committee of the Red Cross. — Режим доступа: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/treaty/geneva-convention-1864.htm>.

Иные нормативные источники:

41. Всероссийский земский союз. Главный комитет. В особое совещание по устройству беженцев / Главный комитет Всероссийского земского союза помощи больным и раненым воинам. — Москва, 1915. — С. 6-10.

42. Всероссийское бюро труда. Примерная инструкция местным бюро труда по приисканию занятий беженцам / Всероссийские земский и городской союзы. Отдел по устройству беженцев. Всероссийское бюро труда. — Москва, 1915. — 16 с.

43. Всероссийское попечительство о пленных славянах. Устав Всероссийского попечительства о пленных славянах. — Петроград: тип. И. Шурухт, 1914. — С. 6.

44. Комитет по оказанию помощи русским военнопленным (Петроград). Ростовский-на-Дону отдел. Братская помощь русскому солдату в плену!. — Ростов-на-Дону, 1915. — 1 с.

45. Петербургское общество защиты детей от жестокого обращения. Деятельность летучего отряда по оказанию помощи детям беженцев / Общество защиты детей от жестокого обращения в ПГТ и его окрестностях. Особая комиссия по оказанию помощи и призрения детям беженцев. — Петроград, 1915. — 1 с.

46. По представлению Романовского комитета в Верховный совет по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов об отпуске субсидий [Электронный ресурс] // Федеральное государственное учреждение «Российский государственный исторический архив», фонд 769, опись 1, дело 21. — Режим доступа: <https://charity.fgurgia.ru/object/110012972?lc=ru&pdf=1>.

47. Проект Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны [Электронный ресурс]. Брюссель, 1874. — Режим доступа: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/135?OpenDocument>.

48. Россия. Договоры. Сборник договоров России с другими государствами. 1856-1917. — Москва : Госполитиздат, 1952. — С.303-306.

49. Россия. Законы и постановления. Основные государственные законы // Собрание узаконений и распоряжений Правительства 24 апр. 1906 г., № 98. / Под ред. В. Березовский. — Санкт-Петербург, 1907. — Ст. 87.

50. Россия. Законы и постановления. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Издание 1915 года / Россия. Законы и постановления. — Петроград, 1915. Т. 13 : Устав об общественном призрении. — 243 с.

51. Русский комитет помощи беженцам (Петроград). Устав Русского комитета помощи беженцам : [Утв. 4 дек. 1915 г.]. — Петроград, 1916. — 18 с.

Литература:

52. Авербах, О.И. Законодательные акты, вызванные войною 1914 года... : законы, манифесты, рескрипты... / [сост.] О.И. Авербах. — Т. 1 : Законодательные акты, вызванные войною 1914 года с Германиею, Австро-Венгриєю и Турциєю. — 1915. — С. 16.

53. Адамов, В.В. Социально-экономический и политический кризис в России накануне Первой мировой империалистической войны / М-во высш. образования СССР. Уральский гос. ун-т им. А.М. Горького. — Свердловск : Б. и., 1958. — С. 3.

54. Айрапетов, О.Р. Внешняя политика Российской империи, 1801-1914 / Олег Айрапетов. — Москва : Европа, 2006. — С. 623.

55. Ананьич, Б.В. Россия и международный капитал. 1897-1914 : Очерки истории фин. отношений / АН СССР. Ин-т истории СССР. Ленингр. отд-ние. — Ленинград : Наука. Ленингр. отд-ние, 1970. — 316 с.

56. Андрейцо, С.Ю., Казанков, А.П., Казанкова, М.А. Правовые проблемы беженцев в контексте процессов вынужденной миграции / Андрейцо, С.Ю., Казанков, А.П., Казанкова, М.А. — Санкт-Петербург : Мед. пресса, 2005. — 134 с.

57. Анфимов, А.М., Корелин, А.П. Здравоохранение // Россия накануне Первой мировой войны : [статистико-документальный справочник]. — Москва : Самоотека, 2008. — 430 с.

58. Астафьев, И.И. Русско-германские дипломатические отношения 1905-1911 гг : (От Портсмут. мира до Потсдам. соглашения). — Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1972. - 305 с.

59. Баскин, Ю.Я., Фельдман, Д.И. История международного права. — Москва : Междунар. отношения, 1990. — 204 с.

60. Бахтурина, А.Ю. Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы первой мировой войны. — Москва, 2000. — 264 с.
61. Бахурин, Ю.А. «Одиноким с Родины». Дети-беженцы Первой мировой в Московской губернии // Родина. — 2013. — №8. — С. 139–141.
62. Бекашев, К.А. Международное публичное право / Бекашев К.А. — Москва: ТК Велби, 2003. — 640 с.
63. Белова, И.Б. Беженцы Первой мировой войны в российской провинции: советы беженцев. 1918 г. // Вестник Брянского государственного университета. Серия: «История. Литературоведение. Право. Языкознание». — 2011. — № 2. — С. 26-30.
64. Белова, И.Б. Вынужденные мигранты Первой мировой войны: граждански пленные. (По материалам Центральные губернии Европейской России) // Брянский край в XX веке: общество, политика, экономика. Сборник статей и материалов научно-практической историко-краеведческой конференции / под общ.ред. Брянцева, М.В., Дубровского, А.М., Киселевой, Е.В.(отв. ред.). — Брянск: ООО «Типография КАРАТ», 2012. — С. 59–73.
65. Белова, И.Б. Вынужденные мигранты: беженцы и военнопленные Первой мировой войны в России. 1914-1925 гг. (по материалам центральных губерний Европейской России) : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук : специальность 07.00.02 <Отечественная история> / Белова Ирина Борисовна ; Брянский государственный педагогический университет им. И.Г. Петровского. — Брянск, 2015. — С. 10.
66. Белова, И.Б. Положение беженцев Первой мировой войны в Советской России. 1921 г. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Научно-теоретический и прикладной журнал. — 2012. — № 4 (18). — Ч.II. — С. 26–29.
67. Берндль, К., Хаттстен, М., Небел, А., Удельхофен, Г.-Й. Мир накануне Первой мировой войны / [dr. Klaus Berndl, Markus Hattstein, Arthur Knebel,

Hermann-Josef Udelhoven ; ред.: Jannine Anders и др. Перевод с англ. В.Г. Тарасова]. — Москва : Мир книги, 2008. — с. 6.

68. Бестужев-Лада, И.В. Борьба в России по вопросам внешней политики. 1906-1910 / Акад. наук СССР. Ин-т истории. — Москва : Изд-во Акад. наук СССР, 1961. — 406 с.

69. Богдан, В.И. Трудовое законодательство России : Ист.-правовой анализ / В.И. Богдан. — Москва : Ось-89, 2003. — 191 с.

70. Бондарюк, Д.В. Фабричное законодательство о рабочем времени / Д. В. Бондарюк // Вестник Томского государственного педагогического университета. — 2014. — № 8(149). — С. 99-101.

71. Борисова, Н.Е. Защита трудовых прав несовершеннолетних в Российской империи Российская империя в период «Великих реформ» : [сборник научных статей] / Московский гор. пед. ун-т, Юридический фак., Каф. теории и истории государства и права ; [под ред. Д. А. Пашенцева]. — Москва : АПКиППРО : Academia, 2012. — С. 74-80.

72. Брук, С.И., Кабузан, В.М. Миграционные процессы в России и СССР. Вып. 1. — Москва : ИНИОН АН СССР, 1991. — 129 с.

73. Брюссельская конференция 1874 года // Военный Энциклопедический Словарь. — Москва, 1986. — 863 с.

74. Великая война. Финансовые отношения между Россией и Францией. 1914—1917: пер. с фр. М.А. Елистратова / ред., прим. А.В. Бугрова. — Москва: Вече, 2017. — 160 с.

75. Вентцель, К. Н. Отделение школы от государства и декларация прав ребенка. — Москва, 1918. — 16 с.

76. Верт, Н. История советского государства, 1900-1991 : Пер. с фр. — 2-е изд., испр. — Москва : Весь мир, 1997. — 542 с.

77. Виноградов, В.Н. 1914 год: быть войне или не быть? Последняя война Российской империи = The Last War of the Russian Empire : Россия, мир накануне, в ходе и после Первой мировой войны по документам российских и зарубежных

архивов : материалы Международной научной конференции, Москва, 7-8 сентября 2004 года / [сост.: И.А. Анфертьев и др. ; отв. ред.: В.П. Козлов]. — Москва : Наука, 2006. — С. 161-164.

78. Витте, С.Ю. Воспоминания. Глава шестнадцатая. В.К. Плеве [Электронный ресурс]. — 1923. — Режим доступа: http://az.lib.ru/w/witte_s_j/text_0010.shtml.

79. Войтоловский, Л.Н. ... По следам войны : Походные записки. 1914-1917 / Л. Войтоловский ; Предисл. Демьяна Бедного. — Ленинград ; Москва: Огиз - Гос. изд-во худ. лит-ры, 1931. — 542 с.

80. Волков, Е.З. Динамика народонаселения СССР за восемьдесят лет. — Москва ; Ленинград : Государственное издательство, 1930. — 273 с.

81. Воронин, Е.Р., Первая мировая война. Errare humanum. Кто виноват? [Электронный ресурс]. // Аналитические доклады Института международных исследований МГИМО (У) МИД России. — Выпуск 2(41). — 2014. — Апрель. — Режим доступа: http://www.perspektivy.info/history/pervaja_mirovaja_vojna_errare_humanum_kto_vinovat_2014-12-04.htm.

82. Гагская конференция. Вторая конференция мира. 1907 / М-во ин. дел. — Санкт-Петербург : тип. В.Ф. Киршбаума, 1908. — 272 с.

83. Гагская конференция. Конвенции и декларации, подписанные на конференции мира в Гааге 17-29 июля 1899 года. — Санкт-Петербург : Сенат. тип., 1901. — 88 с.

84. Гаврилова, Н.Ю., Дудин, В.Е., Устинова, О.В. Миграционная политика в дореволюционной России [Электронный ресурс] // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. — 2018. — №3. — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsionnaya-politika-v-dorevolyutsionnoy-rossii>.

85. Гетрелл, П. Беженцы в России в годы Первой мировой войны // Исторические записки. — 2001. — №4 (122). — С. 46–72.

86. Гессен, И.В. Раздельное жительство супругов. Закон 12 марта 1914 г. о некоторых изменениях и дополнениях действующих узаконений о личных и имущественных правах замужних женщин и об отношении супругов между собой и к детям и другие законоположения. [Электронный ресурс]. — Санкт-Петербург : издание юридического книжного склада «Право», 1914. Система ГАРАНТ. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/6186417/#ixzz6uOwA5XOV>.

87. Гессен, В.М. Война и право // Вопросы мировой войны. Сб. ст. под ред. проф. Туган-Барановского. — Петроград, 1915. — С. 484-506.

88. Гессен, В.М. О значении Гаагской конференции // ЖМЮ. — 1900. — №3. — Март. — С. 56-109.

89. Гессен, В.М. Понятие сессии в конституционном праве России // Право. — 1911. — №18. — С. 1059.

90. Глазунов, С.Р. Фабричное законодательство в России и механизмы его реализации. 1882-1914 гг / Глазунов, С.Р.// Экономическая история. — 2018. — Т. 14. — № 2. — С. 141-154.

91. Гликман, О.В. Гаагские мирные конференции 1899 и 1907 годов: российская инициатива и дальнейшее развитие МГП // Круглый стол «Вклад России в формирование МГП и идей гуманности: исторические, правовые, дипломатические и культурные аспекты» 18 мая 2018. — Москва : Гуманитарium, 2018. — С. 1-12.

92. Гликман, О.В. Международно-правовое значение Второй Гаагской конференции мира 1907 г. и роль России / О. В. Гликман // Международная аналитика. — 2017. — № 2(20). — С. 91-93.

93. Гран, М.М. Опыт изучения санитарных последствий войны 1914–1917 гг. в России // Труды комиссии по обследованию санитарных последствий войны. — Москва ; Петроград, 1923. — № 1. — С. 37-38.

94. Греков, Н.В. Германские и австрийские пленные в Сибири (1914-1917) // Немцы. Россия. Сибирь. — Омск, 1997. — С. 154-180.
95. Гудвин-Гилл, Г.С. Статус беженца в международном праве // Г.С. Гудвин-Гилл. — Москва : ЮНИТИ, 1997. — 647 с.
96. Давыдова, А.Д. Неравноправное положение женщин в Российской империи [Электронный ресурс] / А.Д. Давыдова. — Текст : непосредственный // История и археология : материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, декабрь 2015 г.). — Санкт-Петербург : Свое издательство, 2015. — С. 1-3. — Режим доступа: <https://moluch.ru/conf/hist/archive/168/8955/>.
97. Демидов, Н.В. Правосознание как фактор возникновения фабрично-заводского законодательства Российской империи / Н. В. Демидов // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2018. — № 29. — С. 5-14. — DOI 10.17223/22253513/29/1.
98. Деникин, А.И. Очерки русской смуты / А.И. Деникин ; [авт. предисл. Н.Ф. Бугай, с. 3-20]. — Москва : Мысль, 1991. — 205 с.
99. Десять способов, как дети помогали в Первую мировую войну [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.iwm.org.uk/history/10-ways-children-took-part-in-the-first-world-war>.
100. Дорская, А.А. Международно-правовые последствия Первой мировой войны // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». — 2014. — № 2 (14). — С. 23–30.
101. Дорская, А.А. Механизмы восстановления нарушенных прав в дореволюционной России [Электронный ресурс] // Сайт «Киберленинка». — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-vosstanovleniya-narushennyh-prav-v-dorevoljutsionnoy-rossii>.
102. Дорская, А.А. Особенности развития системы права России: проблема периодизации (продолжение) // Вестник Московского государственного педагогического университета. Серия «Юридические науки». — 2011. — №2. — С. 51-58.

103. Дякин, В.С. Германские капиталы в России : Электроиндустрия и электр. транспорт / АН СССР. Ин-т истории СССР. Ленингр. отд-ние. — Ленинград : Наука. Ленингр. отд-ние, 1971. — 288 с.

104. Емельянова, А.А. Миграционные процессы в Беларуси и России в дореволюционный и советский периоды / А. А. Емельянова ; под ред. д.э.н., проф. А. А. Раков Рос. акад. наук, Ин-т социал.-полит. исслед. — Москва : ЦСП, 2004. — 34 с.

105. Ермолов, М.М. Германия и Россия в борьбе глобальных проектов за мировое господство / Михаил Ермолов. — Санкт-Петербург : Изд-во Александра Сазанова, 2021. — 218 с.

106. Ерохина, О.В. "Ликвидационное законодательство" первой мировой войны / О. В. Ерохина // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. История и политология. — 2014. — № 1. — С. 69-81.

107. Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Ерошкин, Н.П. ; [Рос. гос. гуманитар. ун-т]. - [5-е изд., доп.]. — Москва : Российский государственный гуманитарный университет, 2008. — 672 с.

108. Ефимова, Н.М. Иван Ильин о политическом успехе: истинном и мнимом [Электронный ресурс] // Вестник ВятГУ. — 2010. — №4. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/ivan-ilin-o-politicheskom-uspehe-istinnom-i-mnimom>.

109. Жиромская, В.Б. Население России в XX веке. В 3 т. / под ред. В. Б. Жиромской. Т. 1. — Москва : РОССПЭН, 2000. — С.74,77.

110. Заботкин, А.С. Вклад учёных дореволюционной России в развитие международного гуманитарного права : специальность 12.00.10 «Международное право; Европейское право» : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Заботкин Алексей Сергеевич. — Москва, 2008. — 23 с.

111. Засыпкин, М. А. Организационно-правовые основы деятельности НКВД РСФСР по решению проблемы беженцев (1918–1923 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2008. — 230 с.
112. Звонарев, А.В., Пашенцев, Д.А. Чрезвычайное законодательство как средство регулирования общественных отношений в первый месяц Великой Отечественной войны // Образование и право. — 2020. — № 5. — С. 342–348.
113. Земсков, В.Н. Заключение, спецпоселенцы, ссыльнопоселенцы, ссыльные и высланные // История СССР. — 1991. — № 5. — С. 151-165.
114. Ибрагимов, А.М. Международно-правовое положение беженцев / Ибрагимов, А.М. ; М-во образования Рос. Федерации, Дагест. гос. ун-т. — Махачкала : Юпитер, 2000. — 191 с.
115. Иванов, С.В. Русь - Россия - Российская Империя : история государства и права в схемах, таблицах, комментариях : учебное пособие / Иванов, С.В. ; Федер. гос. образоват. учреждение высш. проф. образования "Сарат. юрид. ин-т МВД России". — Саратов : СЮИ МВД России, 2008. — С. 149.
116. Иванова, Н.А. Рабочее движение [Электронный ресурс]. — «О причинах забастовок» (выдержки из секретной записки Министра внутренних дел Н.А.Маклакова от 14 октября 1913 г.). — Режим доступа: <http://istmat.info/node/245>.
117. Игнатъев, А.В. Русско-английские отношения накануне первой мировой войны : (1908-1914 гг.). — Москва : Соцэкгиз, 1962. — 244 с.
118. Кабузан, В.М. Русские в мире: динамика численности и расселения (1917–1989 гг.). — Санкт-Петербург : Блиц, 1996. — 352 с.
119. Камаровский, Л. А. Гаагская мирная конференция 1899 года / Проф. гр. Л.А. Камаровский. — Москва : О-во взаимопомощи студентов юристов Моск. ун-та, 1905. — 64 с.
120. Карташев, А.В. Реформа, реформация и исполнение церкви / А.В. Карташев. — Петроград : Корабль, 1916. — 66 с.

121. Ким, М.П. Проблемы теории и истории реального социализма. — Москва : Наука, 1983. — 557 с.
122. Китанина, Т.М. Россия в Первой мировой войне, 1914-1917 гг.: экономика и экономическая политика : курс лекций / Т. М. Китанина. — Санкт-Петербург : Гуманитарная академия, 2016. — 348 с.
123. Коновалов, И.А. Государственно-правовой режим "состояния чрезвычайной охраны" в Сибири в период первой мировой войны / И. А. Коновалов // Вестник Омского университета. Серия: Право. — 2014. — № 2(39). — С. 31-37.
124. Корелин, А.П. Социальная структура населения // Россия накануне Первой мировой войны : [статистико-документальный справочник]. — Москва : Самоотека, 2008. — С. 196-203.
125. Корнелюк, В.Г. Миграционная политика и беженцы из Беларуси (1915–1918 годы) // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. — 2019. — Т. 19, вып. 1. — С. 109-115.
126. Королева, Н.Г. Земское и городское самоуправление // Россия накануне Первой мировой войны : [статистико-документальный справочник]. — Москва : Самоотека, 2008. — С. 249-258.
127. Кострикова, Е.Г. Российское общество и внешняя политика накануне Первой мировой войны 1908-1914 гг / Кострикова Е.Г. ; Рос. акад. наук, Ин-т рос. истории. — Москва : Институт российской истории РАН, 2007. — С. 399.
128. Кравец, И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века : Учебное пособи. — Москва, 2000. — С. 174.
129. Кружалина, А. А. Власть и общество в эпоху поздней Российской империи (конец XIX-начало XX вв.) : учебное пособие / А. А. Кружалина. — Иркутск : Оттиск, 2020. — 197 с.
130. Крузе, Э.Э. Петербургские рабочие в 1912-1914 годах / Акад. наук СССР. Ин-т истории. Ленингр. отд-ние. — Москва ; Ленинград : Изд-во Акад. наук СССР. [Ленингр. отд-ние], 1961. — 345 с.

131. Куран, Т., Санстейн, К.Р. Каскады доступности и регулирование рисков // *Stanford Law Rev*, 1999. – С. 683–768.
132. Курлов, П.Г. Гибель Императорской России. — Москва, 1992. — 376 с.
133. Куропаткин, А.Н. Дневник генерала А.Н. Куропаткина : [отрывки из дневников, 17 ноября 1902 г. - 12 марта 1906 г.] / А.Н. Куропаткин ; [вступ. ст. О.Р. Айрапетов предисл. М. Покровский] Гос. публ. ист. б-ка России. — Москва : Государственная публичная историческая библиотека России, 2010. — 452 с.
134. Курцев, А.Н. Беженцы первой мировой войны в России (1914-1917) // *Вопросы истории*. — 1999. — № 8. — С.98.
135. Леванский, В.А. Моделирование в социально-правовых исследованиях // *АН СССР, Ин-т государства и права*. — Москва : Наука, 1986. — 155 с.
136. Ленин, В.И. Л.Н. Толстой и его эпоха. Соч. — 1911.— Т. 17. — С. 31.
137. Литвинов-Фалинский, В.П. Ответственность предпринимателей за увечья и смерть рабочих по действующим в России законам. — Санкт-Петербург, 1900. — С. 12.
138. Локкарт, Р.Г.Б. Агония Российской империи : воспоминания офицера британской разведки / Роберт Локкарт ; [пер. с англ. В.Н. Карпова]. — Москва : Алгоритм, 2016. — 366 с.
139. Лопатина, Л.А. Социальное обеспечение по трудовому законодательству Российской империи конца XIX – начала XX века / Л. А. Лопатина // *Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики (Серия «Юридические науки»)*. — 2013. — № 1(3). — С. 44-48.
140. Мартенс, Ф.Ф. Восточная война и Брюссельская конференция. 1874-1878 гг / [Соч.] Ф. Мартенса, проф. Спб. ун-та и чл. Ин-та междунар. права. — Санкт-Петербург : тип. М-ва пут. сообщ. (А. Бенке), 1879. — 46 с.

141. Мартенс, Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов / [Соч.] Ф. Мартенса, заслуж. проф. Спб. ун-та и чл.-кор. "Institute de France". — 5-е изд., доп. и испр. Т. 1-2. — Санкт-Петербург : тип. А. Бенке, 1904-1905. — С. 23-24.

142. Матвеева, А.Г., Рогинский, В.В., Айрапетов, О.Р. Россия в системе международных отношений накануне и в годы Первой мировой войны : [трехтомный коллективный труд / ответственный редактор: академик РАН А.О. Чубарьян]; Институт Всеобщей истории РАН. Т. 1 : Россия и Центральные державы / [Матвеева А.Г. - к.ист.н., Рогинский В.В. - д.ист.н., Айрапетов О.Р. - к.ист.н. и др.]. — 2020. — 366 с.

143. Миронов, Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII - начало XX в.). Т. 2 : Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства / Б.Н. Миронов. — 2006. — С. 307.

144. Михайлова, Н.В., Давиденко, А.В., Шелестинский, Д.Г. История государства и права России : альбом схем; под ред. засл. работника высш. шк., д.ю.н., проф. Н.В. Михайловой. — Москва : ЮНИТИ [и др.], 2014. — 263 с.

145. Нарыкова, Н.М. Международные инструменты защиты аграрных интересов России накануне Первой мировой войны / Нарыкова Н.М. // Северо-Запад в аграрной истории России. — 2018. — № 24. — С. 157-164.

146. Нигматуллин, Р.В. Нормативно-правовое регулирование благотворительности в России: история и современность / Р. В. Нигматуллин, Г. Ф. Сафина // Евразийский юридический журнал. — 2017. — № 1(104). — С. 114-117.

147. Нольке, А.М. Закон о страховании рабочих. — Санкт-Петербург, 1913. — С. 134.

148. О беженцах (письмо в редакцию) // Саратовский вестник. — 1915. — № 281. — С. 5.

149. Остальцева, А.Ф. Англо-русское соглашение 1907 года : Влияние рус.-яп. войны и революции 1905-1907 гг. на внешнюю политику царизма и на

перегруппировку европ. держав / Остальцева А.Ф. — Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1977. — 277 с.

150. Островский, А.В. Процветала ли Россия накануне Первой мировой войны? : [сборник статей]. — Санкт-Петербург : Полторак, 2016. — С. 59-63.

151. Островский, В.П., Уткин А.И. История России. XX век. — Москва : Дрофа, 2000. — 478 с.

152. Отдел по устройству беженцев // Беженец. — Москва. — 1915. — №9/10. — С.4.

153. Пашенцев, Д.А. Преодоление бедности и борьба с нищенством в российской империи (историко-правовой аспект) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. — 2018. — № 3. — С. 49–58. — DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-49-58.

154. Петиция рабочих Санкт-Петербурга для подачи царю Николаю II. // Красная летопись. — Ленинград, 1925. — № 2. — С. 30—31.

155. Петров, Ю.А. Государственный бюджет // Россия накануне Первой мировой войны : [статистико-документальный справочник]. — Москва : Самоотека, 2008. — С. 114.

156. Петрова, Е.Е. Начало Первой мировой войны глазами великого князя Николая Михайловича / Е. Е. Петрова // Клио. — 2014. — № 8(92). — С. 118-122.

157. Петрова, Е.Е. Распространение идей пацифизма в России в начале XX века. Российское Общество мира / Е. Е. Петрова // Общественная атмосфера накануне войн XIX-XX вв.: историко-психологические аспекты : Материалы XLIX Международной научной конференции, Санкт-Петербург, 17 мая 2021 года / под ред. С.Н. Полторака. — Санкт-Петербург: ООО "Полторак", 2021. — С. 74-79.

158. Плеханов, Г.В. Основные вопросы марксизма. — Москва : Госполитиздат, 1959.— 104 с.

159. Полнер, Т.И. Общеземская организация на Дальнем Востоке. — Т. 2. — Москва : Тип.рус. товарищества «Чистые пруды», 1910. — С. 406.

160. Поляков, Ю.А. Историческая наука: Люди и проблемы. Кн. 3. — Москва : РОССПЭН, 2009. — 454 с.

161. Поршнева, О.С. Крестьяне, рабочие и солдаты России накануне и в годы Первой мировой войны / Ассоц. воен.-ист. антропологии и психологии «Человек и война», Рос. полит. энцикл. — Москва : РОССПЭН, 2004 (ГУП ИПК Ульян. Дом печати). — 365 с.

162. Пospelовский, Д.В. Тоталитаризм и вероисповедание. — Москва : Библийско-богословский институт св. апостола Андрея, 2003. — 655 с.

163. Поткина, И.В. Регулирование социальной сферы в России в годы Первой мировой войны // Экономическая история. — 2017. — № 1. — С. 36–49.

164. Примаков, Т.К. К вопросу о правовой безопасности / Т. К. Примаков // Балтийский юридический форум "Закон и правопорядок в третьем тысячелетии" : Материалы международной научно-практической конференции, Калининград, 14 декабря 2012 года. — Калининград: Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России, 2013. — С. 98-99.

165. Пустогаров, В.В. Международное гуманитарное право : Учеб. пособие / Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права Рос. акад. наук. — Москва : ИГПАН, 1997. — 52 с.

166. Речь Министра Иностранных дел, произнесенная в общем собрании Государственной Думы 10 мая 1914 года // Известия Министерства иностранных дел. — Санкт-Петербург, 1914. — №4. — С.19.

167. Рогов, В.А. История государства и права России IX - начала XX веков. — Москва : Зерцало : ТЕИС, 1995. — С. 158.

168. Рогов, В.А. Право России в период первой мировой войны : Учеб. пособие. — Москва : ВЮЗИ, 1983. — 78 с.

169. Романов, А.А. Становление и развитие прав ребенка в дореволюционной России [Электронный ресурс] / Сайт «Вестник УЮИ». — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-i-razvitie-prav-rebenka-v-dorevolyutsionnoy-rossii>.

170. Рыбаченок, И. С. Россия и Первая конференция мира 1899 года в Гааге / Рос. акад. наук, Ин-т рос. истории. — Москва : РОССПЭН, 2005. — С. 163.

171. Салыгин, Е.Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] / Сайт «Право. Журнал Высшей школы экономики». — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/modelirovanie-v-prave-problemy-i-perspektivy>.

172. Свод отчетов фабричных инспекторов... / М-во торговли и пром-сти. Отдел пром-сти. ... за 1914 год. — Петроград : типография В.Ф. Киришбаума, 1915. — С. LXX.

173. Семионкина, Н.Г. Предпосылки развития социального законодательства в Российской империи начала XX века / Н. Г. Семионкина // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. — 2015. — № 1(17). — С. 98-102.

174. Смирнов-Кутачевский, А.М. Беженцы и выселенцы. — Москва, 1915. — № 9. — С. 125-139.

175. Соломин, В.П. Государственная политика по созданию правовой основы деятельности волонтеров как эффективного инструмента социализации молодежи и формирования гражданских ценностей / В. П. Соломин, А. В. Лавренко, В. Ю. Сморгунова // Universum: Вестник Герценовского университета. — 2012. — № 3. — С. 15-24.

176. Соломин, В.П. Правовые основы патриотического воспитания несовершеннолетних и молодежи как фактор укрепления духовного потенциала населения России / В. П. Соломин, В. Ю. Сморгунова // Общество и право. — 2015. — № 2(52). — С. 13-19.

177. Сосновских, А.В. Правовое регулирование труда в Российской империи в конце XIX – начале XX столетия и его влияние на кризисные процессы в государстве [Электронный ресурс] / Сайт «Молодой ученый». — Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/139/39121/>.

178. Список детей беженцев, разыскиваемых родными через посредство Отдела по устройству беженцев Всероссийских земского и городского союзов. — Москва : Всероссийский земский союз. Отдел по устройству беженцев, 1917. — С.2.

179. Тамбовский земский вестник. — 1916. — № 1. — С. 4.

180. Таньшина Н. П., Романова Е. В., Журавлева В. И. Россия в системе международных отношений накануне и в годы Первой мировой войны. — Москва: Институт Всеобщей истории РАН. — Т. 2 — С. 65.

181. Толстой, Л.Н. Письмо императору Николаю II [Электронный ресурс]. —Режим доступа: <http://www.delphis.ru/journal/article/pismo-lntolstogo-imperatoru-nikolayu-ii>.

182. Трифонова Казарян, К.В. Правовое регулирование миграционной деятельности в Российской империи / К. В. Трифонова Казарян // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. — 2020. — № 1. — С. 86-97.

183. Трофимов, Е.В., Мецкер, О.Г. Использование компьютерных методов и систем в изучении права, интеллектуальном анализе и моделировании правовой деятельности: систематический обзор. // Труды Института системного программирования РАН, 2020. — С. 147-170.

184. Трудовая помощь : журнал, издаваемый Попечительством о домах трудолюбия и работных домах / под ред. В. Дерюжинского. — Санкт-Петербург : Попечительство о домах трудолюбия и работных домах, 1897-1918. — 1914. — № 9 (ноябрь). С. 80-94, 332-432.

185. Туган-Барановский, М.И. Избранное. Русская фабрика в прошлом и настоящем. Историческое развитие русской фабрики в XIX веке. Москва: Наука, 1997. — 735 с.

186. Тютюкин, С.В. Россия: от великой войны — к великой революции. Война и общество в XX веке. Кн. 1 : Война и общество накануне и в период Первой мировой войны / отв. ред. С.В. Листиков. — 2008. — С. 120-160.

187. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-І «О беженцах» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Портал Гарант.РУ. — Режим доступа: <https://base.garant.ru/10105682/>.

188. Федосов, И.А. История СССР. — Москва : Просвещение, 1977. — 224 с.

189. Финогентова, О.Е. Соотношение позитивистского и естественно - правового начал в политико-правовой мысли России на рубеже XIX - XX вв / О. Е. Финогентова // Правовое государство: теория и практика. — 2014. — № 3(37). — С. 138-141.

190. Хасин, В.В. Миграционные процессы в Российской империи в Первую мировую войну // Военно-исторические исследования в Поволжье: сб. науч. трудов. — Саратов, 1997. — С. 139–150.

191. Хмелевский, С.В. Международно-правовая защита детей с древности до начала Второй мировой войны / С. В. Хмелевский // Пробелы в российском законодательстве. — Москва, 2012. — № 1. — С. 295-298.

192. Хромов, П.А. Экономическое развитие России в 19-20 веках. — Москва, 1950. — С. 471.

193. Чагадаева, О.А. «Сухой закон» в Российской империи в годы Первой мировой войны (по материалам Петрограда и Москвы) : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук : специальность 07.00.02 ; [Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова]. — Москва, 2013. — 32 с.

194. Щербинин, П.П. Дети-сироты и их призрение в период войн России начала XX века // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». — 2013. — № 9 (125). — С. 334–341.

195. Щербинин, П.П. Особенности социальной защиты ветеранов военной службы в Российской империи в XVIII – начале XX в. [Электронный ресурс] // The journal of power institutions in Post-Soviet Societies. — Режим доступа: <https://journals.openedition.org/pipss/973>.

196. Щетинина, А.С. Беженцы на юге Западной Сибири 1914 - 1923 гг.: источники и методы изучения: диссертация ... кандидата исторических наук. Барнаул, 2007. — 204 с.
197. Шингарева, Н.В. Чрезвычайно-указное законодательство и практика его применения в Российской империи / Н. В. Шингарева, А. Н. Журов // Успехи современной науки. — 2016. — Т. 7. — № 12. — С. 52-54.
198. Попечительство о народной трезвости [Электронный ресурс]. // Энциклопедия «Всемирная история». — Режим доступа: https://w.histrf.ru/articles/article/show/popiechitelstva_o_narodnoi_triezvosti.
199. Яковлев, А.И. Русско-японская война 1904-1905 годов. — Москва : Вече, 2017. — С. 35.
200. Gatrell, P. A whole empire walking : refugees in Russia during World War I / Peter Garrell. - Bloomington ; Indianapolis : Indiana univ. press, 2005. — 317 p.
201. Gatrell, P. Refugees [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/refugees>.
202. Geneva Declaration of the Rights of the Child Adopted 26 September, 1924, League of Nations [Электронный ресурс] // UN Documents. — Режим доступа: <http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>
203. Matteo, E. Assistance and surveillance. War refugees in Italy, 1914-1918, Contemporary European History 16/4. — 2007. — P. 445-460.
204. Nivet, P. Refugees (France) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/refugees_france.
205. Original Declaration of the Rights of Man and of the Citizen [Электронный ресурс] // UNESCO, 2003. — Режим доступа: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-6/original-declaration-of-the-rights-of-man-and-of-the-citizen-1789-1791/>.

206. Rozenblit M. Reconstructing a National Identity: The Jews of Habsburg Austria during World War I. New York, 2001. — P. 66.

207. Ruth, F. A Quaker Adventure. the Story of Nine Years' Relief and Reconstruction. — London, 1926. — P. 103-115.

208. Slavery Abolition Act 1833 [Электронный ресурс] // Legislation on the slave trade. — Режим доступа: https://www.pdavis.nl/Legis_07.htm