

Л.М.ЖВАНКО*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА ОРГАНИ СОЦІАЛЬНОЇ ОПІКИ БІЖЕНЦІВ ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (КВІТЕНЬ – ГРУДЕНЬ 1918 р.)

У статті на підставі широкого кола джерел зроблено аналіз нормативно-правової бази й становлення системи органів у сфері соціального захисту біженців в Українській Державі П.Скоропадського.

Біженство, як зазначив один із провідних європейських дослідників історії міграцій професор Щецинського університету Я.Піскорський, супроводжує людство від початку його існування, змінюючи із часом лише свої форми. Спільним же знаменником для цього явища, що пов'язане із воєнними конфліктами, залишається страждання, страх, голод і холод, смерть насамперед дітей та старих¹. Двадцяте століття із його двома світовими війнами спричинило феномен масового біженства, котре поступово перетворилося на глобальну цивілізаційну проблему. Початок цього явища на європейських теренах поклала, безумовно, Перша світова війна. Однак коли воно в 1914 р. з'явилося як наслідок лише страху бути вбитим ворогом, то на початку ХХІ ст. мільйонами біженців стали особи, котрі обґрунтовано побоюються стати жертвою переслідування у державі свого походження за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або через політичні переконання.

В останні роки у міжнародному праві з'явилася нова категорія людей, які залишили свої домівки через загрозу життю, але не перетнули державних кордонів, – так звані внутрішньо переміщені особи. Найприкріше те, що на сьогодні людська цивілізація просто не здатна подолати біженство як гуманітарну проблему планетарного масштабу. Наскільки матеріал запропонованої статті актуальний у суспільному вимірі, свідчать останні події у сучасному світі, коли в одну мить будь-хто може перетворитися на людину без домівки та майбутнього. Актуально сприймаються слова колишнього генерального секретаря ООН К.Аннана про те, що одного дня кожен із нас може постукати у чийсь двері, прохаючи допомоги.

Студіювання зазначеної проблеми (біженство під час Великої війни 1914–1918 рр. в Україні), на думку одного з провідних дослідників цього періоду професора О.Реєнта, переживає «справжній бум»². Про це свідчать

* Жванко Любов Миколаївна – кандидат історичних наук, доцент кафедри історії і культурології Харківської національної академії міського господарства.
E-mail: refugees2007@mail.ru

¹ Piskorski J.M. Wygnańcy. Przesiedlenia i uchodźcy w dwudziestowiecznej Europie. – Warszawa, 2010. – S.20, 24.

² Реєнт О., Янишин Б. Україна у Великій війні 1914–1918 рр.: основні дослідницькі напрямки в сучасній українській історіографії // Історичний журнал. – 2005. – №1. – С.48.

історіографічні розвідки його та Б.Янишина³, Г.Сегеди⁴ і Л.Жванко⁵. Така ситуація певним чином зумовлена тим, що біженці – надзвичайно цікавий об'єкт для вивчення в контексті соціальних процесів, котрі з другої половини 1914 р. сколихнули Російську імперію. Вивчення теми дає можливість виявити «людський вимір» війни, її суб'єктивний бік. Окреслені чинники, як зауважив французький історик Ж.-Ж.Беккер, допоможуть науковцям наблизитися до пояснення суті цього глобального конфлікту⁶. Перше узагальнююче дослідження біженства на українських землях у часи Російської імперії зробив О.Сердюк⁷. У подібному ключі цю проблему розглянула Т.Лазанська⁸.

Одним із найбільш успішно висвітлених аспектів теми можна назвати формування та діяльність різних благодійних спілок й етнічних комітетів, котрі виникли на хвилі патріотичного піднесення суспільства в перші місяці війни. Так, у наукових студіях О.Доніка⁹ і Н.Загребельної¹⁰ ґрунтовно вивчено становлення, структуризацію, соціальну базу та діяльність провідних гуманітарних організацій в Україні у період Першої світової війни. Віддаючи належне цим й іншим науковцям, праці котрих фактично започаткували у сучасній вітчизняній історіографії Першої світової війни окремий напрямок – дослідження громадської благодійності в її різних проявах, необхідно вказати на відсутність студій, які б у повному обсязі висвітлювали важливі проблеми становища біженців на нових місцях, надання їм медичної допомоги, працевлаштування тощо.

При цьому слід наголосити на важливій методологічній засаді, котру визначив О.Ресент, про те, що революційні події 1917–1921 рр. стали органічним продовженням тих процесів, які зародилися і з особливою силою виявилися в роки Першої світової війни, а тому фактично становлять із нею одне ціле. Відтак цілком логічним виглядає дослідження теми біженства у часи Центральної Ради й гетьманату П.Скоропадського, котру побіжно висвітлено в працях Д.Веденєєва та Д.Будкова¹¹, І.Дацкова¹² і С.Борисенка¹³,

³ Там само. – С.45–60.

⁴ Сегеда Г.В. Огляд джерел та літератури з проблеми біженців в Україні у період Першої світової війни // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – Вип.9. – К., 2005. – С.136–146.

⁵ Жванко Л. Біженство Першої світової війни: історіографія проблеми чи проблеми історіографії // Історіографічні дослідження в Україні. – Вип.18. – К., 2008. – С.380–392.

⁶ Беккер Ж.-Ж. Первая мировая война. – Москва, 2006. – С.6.

⁷ Сердюк О.В. Біженство в Україні під час Першої світової війни // Проблеми історії України XIX – початку XX ст. – Вип.4. – К., 2002. – С.111–132.

⁸ Лазанська Т.І. Становище біженців в роки Першої світової війни // Там само. – Вип.16. – К., 2009. – С.196–240.

⁹ Донік О.М. Громадська благодійність в Україні в роки Першої світової війни // Там само. – Вип.9. – К., 2005. – С.61–86.

¹⁰ Загребельна Н.І. Провідні гуманітарні громадські організації в Україні у період Першої світової війни: створення, структура, соціальна база, джерела фінансування // Там само. – Вип.6. – К., 2003. – С.256–367.

¹¹ Веденєєв Д.В., Будков Д.В. Юність української дипломатії. Становлення зовнішньополітичної служби Української держави. 1917–1923 роки. – К., 2006. – 312 с.

¹² Дацків І.Б. Дипломатичні зносини між Українською Державою і радянською Росією у 1918 р. // Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 рр. – Вип.3. – К., 2008. – С.94–121; Його ж. Дипломатія українських державних утворень у захисті національних інтересів. 1917–1923. – Тернопіль, 2009. – С.214–285.

¹³ Борисенко С.А. Українсько-російські відносини: квітень – грудень 1918 року: Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – К., 2003. – 19 с.

присвячених діяльності вітчизняних дипломатичних служб та проблемі українсько-радянських переговорів 1918 р.¹⁴ Цікавою видається розвідка П.Соханя й В.Павленко щодо долі біженців у період Великої війни в між-державних відносинах України і Болгарії впродовж 1918–1926 рр.¹⁵

Проте подальшої розробки потребує саме внутрішня політика гетьманату в сфері соціального захисту жертв війни й організації їх реєвакуації. Запропонована публікація, метою котрої визначено аналіз нормативно-правових засад діяльності урядових структур Української Держави та розбудови системи органів допомоги біженцям, є продовженням низки праць авторки¹⁶, присвячених соціальній історії гетьманату.

Важливим аспектом внутрішньої політики України стало розв'язання комплексу гуманітарних проблем, породжених Першою світовою війною. Військовополонені, інваліди війни, діти-сироти, виселенці були визнані такими категоріями населення, що потребують особливої уваги і допомоги. У той час біженство як соціальне явище вийшло за межі компетенції одного державного утворення, набувши міжнародного характеру¹⁷, а Українська Держава опинилася в епіцентрі подій, пов'язаних із процесом реєвакуації переміщених осіб. Прагнення гетьманського уряду порозумітися із відповідними структурами Німеччини, Австро-Угорщини, радянської Росії та Польщі свідчили про його бажання якомога скоріше вирішити проблеми перебування сотень тисяч біженців в Україні. Отже комплекс питань, пов'язаних із цим явищем, було визнано одним із напрямків внутрішньої політики влади.

Формування державного курсу в окресленій царині відбувалося у ході практичної діяльності відповідних структур¹⁸. Керівною інституцією у справах жертв війни на початку грудня 1917 р. було визначено біженецький департамент (офіційна назва – департамент у справах біженців, проте в архівних документах постійно вживається саме попереднє визначення)¹⁹. Із 19 грудня того року його очільником було призначено Ю.Старицького.

¹⁴ Лупандін О.І. Українсько-російські мирні переговори 1918 р. // Історичні зошити. – К., 1994. – С.12; Филатов О.В. Украинско-российская мирная конференция 1918 г. – Полтава, 1995. – 125 с.

¹⁵ Сохань П., Павленко В. Проблеми військовополонених, інтернованих та біженців у міждержавних відносинах України та Болгарії (1918–1926 рр.) // Міжнародні зв'язки: наукові пошуки та знахідки. – Вип.13. – К., 2004. – С.86–95.

¹⁶ Жванко Л. Генеза нормативно-правової бази біженства у роки Першої світової війни: український вимір // Науковий вісник Ужгородського університету. – Вип.23: Серія: Історія. – Ужгород, 2009. – С.5–17; *І ж.* Проблеми реєвакуації польських біженців за доби Української Народної Республіки та Гетьманату Павла Скоропадського (1917–1918 рр.) // Polska dyplomacja na Wschodzie w XX – początkach XXI wieku. – Olsztyn; Charków, 2010. – S.51–68; *І ж.* 1918 рік та Україна: врегулювання проблеми біженців // Rok 1918 w Europie Środkowo-Wschodniej. – Białystok, 2010. – S.600–614; *І ж.* Біженство Першої світової війни в Україні: Документи і матеріали (1914–1918 рр.). – Х., 2009. – 360 с.

¹⁷ Толоченьов І.В. Залізничний транспорт України в період Першої світової війни (1914–1918 рр.): Дис. ... канд. іст. наук. – К., 2000. – С.159.

¹⁸ Жванко Л. Соціальні виміри Української Держави (квітень – грудень 1918 р.). – Х., 2007. – С.24.

¹⁹ Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.4. – Арк.66.

Упродовж літа – осені 1918 р. тривав процес оптимізації структури зазначеної інституції, здатної адекватно реагувати на виклики часу. Над цим питанням працювала комісія законодавчих справ Міністерства внутрішніх справ Української Держави, до складу якої ввійшли сенатор І.Кноль (голова), Д.Бусло, В.Варзара, А.Гуляєв, Л.Зубелевич (помічник голови), А.Ессен, М.Крюков і Г.Ненарокомов²⁰. 19 липня 1918 р. вони приступили до розгляду проекту про формування у складі МВС департаменту у справах біженців. Запрошений на засідання Ю.Старицький повідомив членам комісії, що необхідний матеріал про діяльність майбутнього органу передано на розгляд міністерства²¹.

22 липня 1918 р. відбулося наступне засідання комісії, на котрому в ході дискусії вирішувалося питання статусу, структури й штатів зазначеної інституції та компетенція Крайової наради у справах біженців, створеної в листопаді 1917 р. при Генеральному секретарстві внутрішніх справ. Перш за все І.Кноль поставив на обговорення питання про доцільність подальшого функціонування у структурі МВС цього департаменту. На його думку, більш відповідним до вимог часу мало стати Тимчасове управління у справах біженців²², тим більше, що 1 червня 1918 р. Рада Міністрів затвердила «Штати і розпис посад окремого управління по біженецьким справам Міністерства внутрішніх справ». Проти такої ідеї висловився Ю.Старицький, мотивуючи необхідність збереження попереднього органу тим, що він фактично «існує і функціонує; рахунки і чеки на мільйонні суми пишуться на його ім'я і від імені департаменту; перейменування департаменту на управління у справах біженців призвело б до низки непорозумінь та несприятливо відобразилося на вже налагодженій роботі департаменту»²³. Члени комісії, заслухавши пояснення Ю.Старицького й виходячи з практичних міркувань, висловилися за реорганізацію існуючого у структурі МВС Тимчасового департаменту у справах біженців. Такий статус передбачав його ліквідацію після закінчення реевакуації з території України.

Важливим питанням, яке обговорювалося на засіданні, було визначення місця Крайової наради у справах біженців у системі відповідних органів Української Держави. Ю.Старицький наголосив на недоцільності подальшого її існування²⁴. Ефективність діяльності та прийняття рішень цією інституцією, до складу якої входила значна кількість представників організацій переміщених осіб, часто вороже налаштованих одна до одної, були фактично неможливі²⁵. До того ж у повному вигляді ця нарада зібралася лише одного разу на пленарне засідання 27–28 листопада 1917 р.²⁶ В умовах підготовки і проведення реевакуації біженців, на думку Ю.Старицького, більш доцільно було створити при вищезгаданому департаменті дорадчу

²⁰ Там само. – Спр.129. – Арк.11–12, 16.

²¹ Там само. – Арк.11.

²² Там само. – Арк.12.

²³ Там само. – Арк.12 зв.

²⁴ Там само.

²⁵ Там само. – Арк.5 зв.

²⁶ Державний архів Харківської області (далі – ДАХО). – Ф.18. – Оп.21. – Спр.216. – Арк.9–10.

структуру з представників губернських нарад у відповідних справах, залучених до цього процесу міністерств й інших урядових інституцій²⁷.

Ще однією важливою проблемою, котру обговорювали члени комісії, було структурування підрозділів департаменту. І.Кноль, підкресливши, що діяльність з надання сприяння жертвам війни «безсумнівно велика і перед організаціями, покликаними надавати цю допомогу, стоять широкі завдання, але вся ця робота відбуватиметься на місцях, у центрі ж в департаменті такої роботи не буде», висловився за скорочення його канцелярії²⁸. У запропонованому ним проекті передбачалося мати чотири відділи інституції – біженецький, реевакуаційний, ліквідаційно-позичковий та загальний. Проте член комісії Г.Ненарокомов виступив за перенесення всієї бухгалтерської частини діяльності департаменту до ліквідаційно-позичкового відділу²⁹. У результаті подальшого обговорення цього питання Ю.Старицький погодився із пропозицією комісії скасувати загальний відділ, передавши частину його повноважень біженецькому, а всю бухгалтерську справу структури сконцентрувати у ліквідаційно-позичковому відділі.

Щодо штатного розкладу інституції зібрання ухвалило перейменувати посади представників департаменту на вповноважених, збільшивши кількість останніх до десяти. У зв'язку із «широким колом діяльності на цій посаді, відповідальною роботою та великими сумами грошей, якими вони мали оперувати», передбачалося підвищити їм зарплату з 9000 до 9600 крб на рік³⁰. Загалом члени комісії погодили проект штатів вищезгаданої структури – у ній мали працювати 59 урядовців³¹.

Матеріали обговорень на засіданнях комісії стали основою пояснювальної записки до «Проекту положення про департамент у справах біженців і Крайової наради»³², де перш за все підтверджувався факт функціонування на правах тимчасової у складі МВС Української Держави відповідної інституції. Принциповим моментом у документі було визнання доцільності реформування зазначеної наради на засадах, вироблених Ю.Старицьким. До її складу передбачалося ввести 10–12 представників відповідних губернських органів у справах біженців, по одному урядовцю від міністерств народного здоров'я й державного опікування, фінансів і державного контролю. Крім іншого, на зазначену структуру покладался контроль за діяльністю цих органів. Автори записки, враховуючи зміну самої концепції Крайової наради, внесли положення про скасування Тимчасових правил управління справами допомоги біженцям на території України³³ й усіх доповнень до них. Проте це рішення стосувалося лише організаційних моментів щодо діяльності наради, тоді як план реевакуації жертв війни, підготовлений фахівцями у часи УНР, нова влада взяла до виконання. Документ про те, що «евакуація

²⁷ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.129. – Арк.12 зв.

²⁸ Там само. – Арк.13.

²⁹ Там само.

³⁰ Там само. – Арк.13 зв.

³¹ Там само. – Арк.14–15.

³² Там само. – Арк.5–10.

³³ Там само. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.66–69.

біженців повинна здійснюватися по плану, розробленому відповідним департаментом і затвердженому Центральною Радою; про час введення цього плану послідує особливе розпорядження», було ухвалено 29 квітня 1918 р. на спільному засіданні представників даної інституції МВС Української Держави та владних структур Німеччини й Австро-Угорщини³⁴.

Основним нормативно-правовим актом, покликаним регулювати цю проблему в Україні, стало «Положення про департамент у справах біженців» (в інших джерелах – «Закон про департамент та Крайову нараду у справах біженців»)³⁵. Фактично цей документ мав силу закону, оскільки за доби гетьманату не існувало чіткого розмежування між законами і підзаконними актами³⁶. 17 серпня 1918 р. комісія законодавчих справ схвалила текст даного документа³⁷, а 22 серпня І.Кноль передав його на розгляд міністрові внутрішніх справ І.Кістяківському³⁸. Закон складався із трьох частин, в яких визначався список урядовців департаменту, його повноваження, склад і компетенція Крайової наради. У департаменті мали працювати «директор, віце-директор, уповноважені, начальники відділів та інші чини по штату» (ч.1, ст.1)³⁹. До сфери його компетенції належала організація соціального захисту всіх категорій цивільного населення, переміщених російською владою, – біженців, заручників, колоністів та виселенців. При цьому допомогу передбачалося надавати «як у місцях їх тимчасового перебування, так і при поверненні на Батьківщину»⁴⁰. У структурі зосереджувалися керівні важелі «по нагляду за плановим і правильним поверненням вищевказаних категорій». Важливими були положення про відшкодування збитків, завданих біженцям війною, відновлення їхнього житла, головним чином у повітах Волинської та Подільської губерній, оскільки у віданні департаменту перебувало «надання допомоги по відбудові зруйнованих під час війни на території Української Держави будівель і по приведенню в належний порядок володінь, постраждалих від воєнних дій» (ч.1, ст.4)⁴¹.

Цілком закономірним кроком у справі реформування існуючих відповідних органів було перетворення Крайової наради із громіздкої структури на дорадчу інституцію при відповідному департаменті МВС. Одинадцять статей «Положення про департамент у справах біженців» регламентували склад, повноваження й організацію її діяльності. Перш за все зазначалося, що «при департаменті [...] перебуває Крайова нарада у справах біженців». Керівництво її роботою належало до компетенції міністра внутрішніх справ, хоча фактично на засіданнях головували за згодою його заступник або директор вищезгаданої інституції⁴². До складу наради крім голови ввійшли

³⁴ Державний архів Автономної Республіки Крим (далі – ДААРК). – Ф.Р-99. – Оп.1. – Спр.42. – Арк.3–3 зв.

³⁵ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.129. – Арк.6 зв.

³⁶ Жванко Л. Соціальні виміри Української Держави... – С.32.

³⁷ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.129. – Арк.16.

³⁸ Там само. – Арк.1.

³⁹ Там само. – Арк.2.

⁴⁰ Там само. – Арк.6.

⁴¹ Там само.

⁴² Там само. – Арк.2 зв.

16 урядовців та представників місцевих структур – «директор департаменту у справах біженців, віце-директор цього департаменту, представники (призначені відповідними міністрами) від міністерств народного здоров'я і фінансів та державного контролю (по одному від кожного з цих відомств), представники від губернських нарад – Київської, Катеринославської, Волинської, Подільської, Полтавської, Харківської, Херсонської, округ Мелітопольської і Пінської, міст Одеси і Миколаєва (по одному від кожного)»⁴³. На засідання Крайової наради за потреби передбачалося запрошувати з правом дорадчого голосу різних фахівців із відповідної проблеми. Введення до її складу представників губернських нарад у справах біженців можна розцінювати як визнання їх місцевими органами зазначеного департаменту.

На розгляд наради передбачалося виносити всі кошториси, звіти, доповіді й розроблені нею плани з надання допомоги та реєвакуації переміщених осіб, а також проекти, питання і справи, по котрих міністр внутрішніх справ уважав за необхідне отримати висновок її членів (ч.3, ст.6). Усі ухвали належало приймати простою більшістю голосів. За умови їх рівності перевагу мав голос голови Крайової наради у справах біженців. Розходження в думках із того чи іншого питання належало записувати до журналу засідань. Наприклад, 11 липня 1918 р. на зібранні, коли розглядалося питання про фінансування Польського реєвакуаційного комітету, особливу думку висловив представник Державного контролю Юркевський, зауваження якого стосувалося необхідності подання цієї інституцією до наради переліку витрат за минулий час⁴⁴. Іншими словами, вона була дорадчим колегіальним органом для вироблення колективних рішень із питань біженства, наділеним повноваженнями затверджувати розроблені департаментом нормативні акти. Усі рішення, які ухвалювали члени Крайової наради, набували чинності за умови їх підписання міністром внутрішніх справ⁴⁵.

«Положення про департамент у справах біженців» юридично закріпило вертикаль влади в Українській Державі у цій сфері, передавши всю повноту виконання відповідних рішень спеціальному органу. Водночас Крайову нараду було визнано дорадчою структурою з правом прийняття колективних рішень. Місцевими ланками департаменту стали губернські наради у справах біженців та відповідні інституції в містах Києві, Одесі, Миколаєві, а також в округах – Мелітопольській і Пінській (точніше, Таврійській і Поліській)⁴⁶.

Таким чином, в Українській Державі втіленням у життя політики у сфері допомоги жертвам війни займалася система відповідних державних органів, місцеве самоврядування, громадські спілки різного характеру та етнічні комітети. Керівною інституцією у цій справі став спеціальний департамент МВС. Упродовж всього періоду гетьманування П.Скоропадського кілька разів змінювалася чисельність його штату в бік збільшення, що, очевидно,

⁴³ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.129. – Арк.2 зв.

⁴⁴ Там само. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.28. – Арк.49 зв.

⁴⁵ Там само. – Арк.3.

⁴⁶ Харченко Т.О. Становлення місцевих органів виконавчої влади та самоврядування в Українській Державі (квітень – грудень 1918 р.): Дис. ... канд. іст. наук. – Полтава, 2000. – С.54.

зумовлювалося зростанням навантаження на персонал у зв'язку із розгортанням процесу реєвакації переміщених осіб.

8 травня 1918 р. директор департаменту Ю.Старицький направив до загальної канцелярії МВС відомості про його 31 урядовця⁴⁷. На керівних посадах обов'язково мали перебувати фахівці з вищою освітою⁴⁸. Ще в березні 1918 р. приступили до роботи і два завідувачі відділами: загальним – М.Барвінський (він на той час виконував ще й обов'язки керівника канцелярії) та реєвакаційним – П.Мікулін⁴⁹.

Отже можна констатувати, що нова влада зберегла кваліфіковані кадри часів Центральної Ради, забезпечивши тим самим укомплектованість департаменту. Це не в останню чергу впливало на результативність його роботи. Для порівняння зазначимо, що у новостворених міністерствах спостерігався дефіцит кадрів⁵⁰. У середині літа 1918 р. на підставі «Положення про департамент у справах біженців» відбулася кадрова реорганізація структури. В результаті її склад передбачалося збільшити до 59 фахівців⁵¹. На результативність діяльності інституції впливав рівень матеріального забезпечення її працівників, які за своїм професійним статусом належали до високооплачуваних категорій державних службовців. При цьому спостерігалася тенденція до зростання заробітної плати. Такі кроки було спрямовано на приведення у відповідність посадових окладів службовців департаменту до чинних тарифів працівників урядового апарату Української Держави. Річна оплата співробітників департаменту на серпень 1918 р. обчислювалася в сумі 364 800 крб проти 140 100 крб станом на травень того ж року⁵². При цьому практично не було вакантних посад. Наприклад, протягом липня 1918 р. зі штату за власним бажанням було звільнено трьох урядовців, а призначено – п'ятьох⁵³.

У жовтні 1918 р. товариш міністра внутрішніх справ С.Варун-Секрет⁵⁴ підписав нові «Штати і розпис посад біженецького департаменту Міністерства внутрішніх справ по відділах». Відповідно до його положень кількість службовців належало збільшити до 71 особи, а витрати на їх утримання – до 430 200 крб⁵⁵. Зрозуміло, що в політичних умовах другої половини осені 1918 р. збільшити чисельно склад працюючих у структурі викликало певні труднощі. Тому можна припустити, що до падіння гетьманату департамент працював за старим штатним розкладом.

На час приходу до влади П.Скоропадського важливі рішення у справі соціального захисту жертв війни вирішував виконавчий комітет Крайової наради у справах біженців. Упродовж січня – початку червня 1918 р. на

⁴⁷ ЦДАВО України. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.4. – Арк.66.

⁴⁸ Там само. – Арк.56.

⁴⁹ Там само. – Ф.1216. – Оп.1. – Спр.4. – Арк.2–2 зв.

⁵⁰ Там само. – Ф.1035. – Оп.1. – Спр.92. – Арк.62.

⁵¹ Державний вісник. – 1918. – 13 серпня.

⁵² ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.14. – Арк.4–4 зв.

⁵³ Державний вісник. – 1918. – 13 серпня; 15 серпня.

⁵⁴ Варун-Секрет Сергей Тимофеевич [Електронний ресурс]: http://www.hrono.ru/biograf/bio_we/varun_sekret.html

⁵⁵ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.4. – Арк.56–56 зв.

двадцяти одному його засіданні було ухвалено низку важливих рішень із підготовки до реєвакуації⁵⁶. Для організації допомоги біженцям на місцях, збору необхідної інформації, передачі коштів місцевим представництвам було розширено існуючий у департаменті з часів УНР інститут уповноважених. На початку травня в його структурі працювало чотири службовці⁵⁷. Розгортання роботи з реєвакуації переміщених осіб призвело до збільшення їх чисельності, котрі фактично стали кураторами цього процесу в закріпленій за кожним місцевості. Окрему групу вповноважених становили урядовці, які виїздили за кордон для виконання доручень департаменту, головним чином у справах реєвакуації, для передачі коштів українським представникам⁵⁸.

Отже можна стверджувати, що центральну ланку управління справою допомоги біженцям в Українській Державі було реорганізовано відповідно до вимог часу зі збереженням головних принципів діяльності та фахівців, які набули досвіду роботи за часів Центральної Ради.

За доби гетьманату урядові рішення у сфері біженства відповідно до нового адміністративно-територіального поділу поширювалися на дев'ять губерній – Волинську, Катеринославську, Київську, Полтавську, Подільську, Чернігівську, Харківську, Херсонську та з 15 листопада 1918 р. – Холмську, а також округи – Поліську й Таврійську, до складу котрих входили ті повіти й волості, адміністративно-територіальний статус яких не був визначений та в подальшому передбачав зміни. Таврійська округа була утворена на основі колишньої однойменної губернії, з котрої було вилучено п'ять повітів Кримського півострова; натомість за законом від 30 листопада до її складу ввійшли Бердянський, Мелітопольський і Дніпровський повіти⁵⁹. 15 червня 1918 р. рішенням МВС Української Держави Мозирський, Рильський та Пінський повіти було об'єднано у Поліську округу⁶⁰.

У полі зору нової влади щодо біженців перебував і Крим, де на час приходу до влади П.Скоропадського їх перебувало понад 16 тис.⁶¹ Цих людей планувалося перевезти до західного кордону колишньої Російської імперії по території України, а відтак належало узгодити дії відповідних місцевих органів.

Крім того, важливою проблемою для гетьманської влади стало налагодження адміністративного апарату, зокрема й біженецьких структур у повітах, прилучених до Харківської та Чернігівської губерній Української Держави.

Місцевими інституціями, покликаними реалізувати державну політику щодо біженства, були частково реформовані структури, успадковані від Російської імперії й УНР – відповідні губернські наради. Керівництво ними покладалося на нововведений інститут губернських і повітових старост. 16 травня 1918 р. П.Скоропадський затвердив закон про запровадження цих посад⁶².

⁵⁶ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.4. – Арк.49.

⁵⁷ Там само. – Арк.2.

⁵⁸ Там само. – Спр.37. – Арк.1.

⁵⁹ Харченко Т.О. Становлення місцевих органів виконавчої влади... – С.48.

⁶⁰ Там само. – С.52.

⁶¹ ДААРК. – Ф.Р-999. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.15 зв.; Спр.87. – Арк.7.

⁶² Державний вісник. – 1918. – 26 травня.

Градоначальництва Києва, Одеси і Миколаєва було перейменовано на міські отаманства на чолі з отаманами, наділеними правами та обов'язками губернських старост⁶³. До їх компетенції щодо біженців належало головування на засіданнях відповідних нарад, розподіл отриманих коштів із державної скарбниці, візування проїзних документів⁶⁴, керівництво реєвацією й облаштуванням життя переміщених осіб після повернення додому, головним чином у Волинську й Подільську губернії. У містах – центрах отаманств – функціонували окремі наради у справах біженців. В Одесі, наприклад, членами цієї структури було обрано по одному представнику відповідних етнічних комітетів міста – білоруського, єврейського, латиського, литовського, польського, російського й українського, шість – від міського управління і п'ять – від управи⁶⁵. У Миколаєві функції наради виконував міський комітет допомоги біженцям⁶⁶.

Штати вищезгаданих губернських нарад утримувалися державним коштом. Наприклад, літом 1918 р. у рахунок покриття заборгованості за першу чверть того року Київська губернська нарада у справах біженців на видачу заробітної плати працівникам та адміністративні видатки отримала 4800 крб і 14 055 крб відповідно⁶⁷. На такі ж витрати волинській структурі було перераховано 2625 крб, херсонській – 2400 крб, подільській – 1800 крб⁶⁸. Одеська міська нарада у справах біженців за першу чверть 1918 р. отримала 1200 крб.⁶⁹

Нижчою ланкою цих органів залишалися комітети, які діяли при повітових та волосних земських і міських управах. Наприклад, у Харківській губернії ці відділи продовжували функціонувати при шести повітових комітетах⁷⁰. На Чернігівщині провадили свою роботу шість міських комітетів і сім – при повітових земських управах⁷¹. У приєднаному до Чернігівської губернії Гомельському повіті, де на час приходу до влади П.Скоропадського перебувало близько 60 тис. біженців⁷², було створено об'єднану нараду представників їх організацій⁷³. У Херсонській губернії відповідні комітети діяли у чотирьох містах⁷⁴. На ці структури покладалося виконання рішень уряду в справі допомоги жертвам війни. Вони, як ніяка інша владна інституція, володіли ситуацією й мали тісні контакти з біженцями, сюди люди неодноразово зверталися зі своїми проблемами.

⁶³ Харченко Т.О. Становлення місцевих органів виконавчої влади... – С.7.

⁶⁴ Жванко Л.М. Соціальні виміри Української Держави... – С.138.

⁶⁵ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.33. – Арк.36, 37 зв. – 38.

⁶⁶ Там само. – Спр.24. – Арк.10.

⁶⁷ Там само. – Арк.11, 13.

⁶⁸ Там само. – Арк.16, 18 зв., 22 зв.

⁶⁹ Там само. – Арк.21 зв.

⁷⁰ Підлісний Д.В. Формування системи місцевих органів державної адміністрації та самоврядування Харківської губернії за часів гетьманату П.Скоропадського (квітень – грудень 1918 року): Дис. ... канд. іст. наук. – Х., 2009. – С.237–241, 243.

⁷¹ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.24. – Арк.17 зв. – 18.

⁷² Там само. – Спр.33. – Арк.30.

⁷³ Там само. – Арк.7.

⁷⁴ Там само. – Спр.24. – Арк.8 зв.

Отже Українська Держава не пішла на кардинальну зміну місцевої гілки влади у справах біженців, оскільки такий крок призвів би до руйнації всієї системи їх соціального захисту. З іншого боку, вона просто не мала часу на пошуки нової моделі вирішення цих проблем, оскільки на порядку денному стояло важливе завдання – якнайскоріша реевакуація переміщених осіб. На своїх посадах залишилися і члени комітетів допомоги, котрі функціонували при повітових та волосних земських і міських управах. Головним принципом, яким користувалася влада за доби гетьманату, був професіоналізм працівників.

Опікою жертв війни займалися також різні громадські спілки, засновані головним чином ще за доби Російської імперії й збережені у часи Української Центральної Ради. Серед них потрібно назвати відділення Всеросійського товариства піклування про біженців (або як його названо в інших документах – Всеросійського товариства опікування біженців (колишній Тетянинський комітет)), котрі діяли у Волинській, Київській, Чернігівській, Харківській та інших губерніях⁷⁵. Зокрема правонаступником цієї структури став створений 15 травня 1918 р. Полтавський український міський комітет допомоги біженцям. У його статуті передбачалося допомагати тим із них, хто до 1917 р. отримував допомогу від Тетянинського комітету⁷⁶. Мережу своїх відділень мали також Українське товариство допомоги жертвам війни і колишнє товариство «Південь Росії». Функціонували й різні єпархіальні комітети та інші благодійні інституції.

В Українській Державі продовжили свою діяльність й етнічні структури, головним завданням котрих стало згуртування своїх земляків для відправки їх додому і тісна співпраця з даного питання із центральними та місцевими органами влади. Значну роботу у цьому аспекті виконали польські комітети. Центральною інституцією, яка об'єднала ці організації допомоги біженцям на українських землях і взяла під свій контроль заходи з їх реевакуації, став заснований 14 березня 1918 р. в Києві Польський центральний комітет повернення на Батьківщину⁷⁷. Головним завданням структури було налагодження якомога скорішого процесу реевакуації земляків⁷⁸. Ураховуючи, що значна кількість їх перебувала на сході України, її відділення також було відкрите й у Харкові⁷⁹. У планах роботи інституції передбачалося утворити в Україні представництво реєміграційного відділу міністерства внутрішніх справ Польщі – тим самим планувалося перенести центр ваги у справі видачі дозволів на повернення із Варшави до Києва⁸⁰.

Літом 1918 р. у Києві, Луцьку та Ковелі було відкрито відділення реєміграційного бюро (в інших документах – відповідного комітету) цивільного комісаріату Генерального губернаторства в Любліні, а також реєміграційних

⁷⁵ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.24. – Арк.3–24.

⁷⁶ Полтавський день. – 1918. – 5 червня.

⁷⁷ *Korzeniowski M. Za Złotą Bramą. Działalność społeczno-kulturalna Polaków w Kijowie w latach 1905–1920.* – Lublin, 2009. – S.582.

⁷⁸ ЦДАВО України. – Ф.2592. – Оп.1. – Спр.44. – Арк.141.

⁷⁹ ДАХО. – Ф.18. – Оп.21. – Спр.243. – Арк.20.

⁸⁰ *Korzeniowski M. Za Złotą Bramą. Działalność społeczno-kulturalna Polaków...* – S.583.

структур (у Києві, Одесі й Харкові), метою котрих став пошук транспорту для польських біженців⁸¹. 11 липня 1918 р. Крайова нарада затвердила кошторис Польського реевакуаційного комітету для організації повернення земляків на Батьківщину в сумі 110 600 крб.⁸² Соціальним захистом переміщених осіб продовжували займатися відділення Центрального громадянського комітету губерній Королівства Польського і Польського товариства допомоги жертвам війни. Представництвом останнього у Києві стала його крайова рада, що поширювала свою діяльність на Волинську, Київську та Чернігівську губернії⁸³.

Крім того в Україні функціонували й інші етнічні спілки – литовські, латиські, єврейські. Цікавий у цьому аспекті приклад Одеси, де діяли сім відповідних інституцій: Товариство допомоги єврейському населенню, український, латиський і литовський комітети допомоги біженцям, міське відділення Польського товариства допомоги жертвам війни, культурно-просвітне товариство «Польська шкільна матиця в Одесі» та міський білоруський комітет допомоги біженцям⁸⁴. В Єлисаветграді функціонував сербський комітет, який надавав допомогу землякам⁸⁵. У Катеринославі з 1915 р. продовжувала працювати Рада національних організацій з надання допомоги біженцям, котра об'єднала у цій справі зусилля відповідних російського, литовського, латиського, єврейського комітетів та губернського відділення Центрального громадянського комітету Королівства Польського у Петрограді⁸⁶.

У Києві літом 1918 р. було започатковано Білоруську біженську організацію, яка мала стати координуючою інституцією для відповідних структур. Із 1915 р. переміщені особи – білоруси, перебуваючи під опікою Тетянинського комітету чи Всеросійського земського союзу, не мали своєї окремої інституції. Тому у зв'язку із подіями 1917 р. й ліквідацією цих установ виникла потреба утворення власної структури. Уже 31 травня 1918 р. Ю.Старицький у доповідній записці міністрові внутрішніх справ Ф.Лизогубу наголосив на визнанні департаментом МВС Української Держави білоруської відповідної інституції та її права брати участь у нарадах із питання допомоги жертвам війни, ініціаторами котрих буде українська влада. Крім того, він заявив, що «позаяк за короткий час свого існування названа Білоруська біженецька організація не встигла виробити кошторису і внести його у свій час на розгляд, прохаю тимчасово видати їй на рахунок аванс 5000 карб. на задоволення найбільш необхідних потреб організації»⁸⁷.

11 червня 1918 р. в Києві діячі білоруської організації провели установчу нараду, де обговорили становище своїх земляків. Серед прийнятих ухвал зазначалося про «утворення білоруської організації, яка б налагодила

⁸¹ Korzeniowski M., Mądzik M., Tarasiuk D. *Tułaczy los. Uchodźcy polscy w imperium rosyjskim w latach Pierwszej wojny światowej*. – Lublin, 2007. – S.225.

⁸² ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.24. – Арк.11, 16–17.

⁸³ Там само. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.28. – Арк.49.

⁸⁴ Там само. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.24. – Арк.21–21 зв.

⁸⁵ Там само. – Арк.9.

⁸⁶ Жванко Л. Соціальні виміри Української Держави... – С.50.

⁸⁷ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.32. – Арк.1 а – 1 б.

допомогу землякам-біженцям у справі повернення їх на Батьківщину». Зібрання ухвалило назвати нову організацію Білоруським комітетом допомоги жертвам війни⁸⁸. Головою його став В.Ходкевич⁸⁹. Найближчим на той час завданням стало отримання дозволу від українського уряду на проведення з'їзду земляків-біженців⁹⁰.

Членів етнічних комітетів було залучено до розробки умов реевакуації переміщених осіб. Так, 26 червня 1918 р. до Харкова на спеціальну нараду для вироблення остаточних умов їх транспортування у межах України нарівні з представниками центральної влади та німецької, австро-угорської й польської залізничних комісій прибули працівники Полтавського, Катеринославського губернських відділень Центрального громадянського комітету Королівства Польського у Петрограді, національних організацій біженців Катеринослава й голова Харківського відділення Польського центрального комітету повернення на Батьківщину⁹¹.

Реалії життя в Українській Державі вимагали залучення до розв'язання проблеми жертв війни нових (порівняно з часами Російської імперії та Центральної Ради) інституцій. Так, за умов надзвичайно складної епідемічної ситуації, коли на українських теренах вирували пандемії холери, тифу й іспанки⁹², до системи біженецьких органів було введено санітарний департамент Міністерства народного здоров'я й державного опікування. На нього покладалося надання медико-санітарної допомоги переміщеним особам і, зокрема, проведення протиепідемічних щеплень⁹³.

Значна кількість українців-біженців на час приходу до влади П.Скоропадського залишалася у губерніях радянської Росії, де із літа 1918 р. більшовики розв'язали громадянську війну й червоний терор⁹⁴. Ці люди понад усе прагнули повернутися якщо не до своїх домівок, то хоча б виїхати у прикордонні з РСФРР українські повіти, оскільки ситуація, в котрій вони опинилися, була складною. Ключовим моментом для налагодження стосунків Української Держави і радянської Росії у сфері біженства стало укладення 12 червня 1918 р. в Києві прелімінарного мирного договору, який фактично започаткував на міждержавному рівні вирішення проблем реевакуації жертв війни. Документ став результатом мирних переговорів, котрі розпочалися у Києві 23 травня.

Перша стаття документа передбачала, по-перше, «припинити бойові дії на час ведення переговорів»; по-друге, «уряди Української Держави та РСФРР приймають на себе взаємний обов'язок не чинити перешкод для вільного перетину кордону громадянами двох країн для переїзду»⁹⁵. Для цього було визначено такі пункти й напрямки: Орша, Гомель, Брянськ,

⁸⁸ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Арк.2.

⁸⁹ Там само. – Арк.1 а – 1 б.

⁹⁰ Там само. – Арк.2.

⁹¹ ДАХО. – Ф.18. – Оп.21. – Спр.243. – Арк.20 зв.

⁹² Жванко Л. Соціальні виміри Української Держави... – С.169.

⁹³ ЦДАВО України. – Ф.1035. – Оп.1. – Спр.92. – Арк.65 зв.

⁹⁴ Устинкин С.В. Красные и белые // Драма российской истории: большевики и революция. – Москва, 2002. – С.264.

⁹⁵ ЦДАВО України. – Ф.2221. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.1.

Конотоп – Ворожба, Курськ – Ворожба, Курськ – Харків, Єлець – Валуйки, Ворожба – Валуйки, Воронеж – Кам'янська, Царицин – Лиха, Тихорецька – Ростов – Ворожба, Єйськ – Ростов.

У першу чергу передбачалося перевозити військовополонених обох країн, а також жінок та дітей-сиріт⁹⁶. Радянська Росія брала на себе «зобов'язання повернути рухомий склад залізниць, який було забрано в України у тій кількості й на тих умовах, які будуть вироблені шляхом укладання угод відомствами шляхів». Остання, четверта, стаття договору передбачала запровадження на паритетних правах інституту консульської служби – «представників, і консулів, і комісарів для захисту інтересів своїх громадян»⁹⁷. Д.Дорошенко назвав цей документ «найбільшим і властиво самотнім успіхом в українсько-російських переговорах»⁹⁸, оскільки «більшовики дивилися на справу заключення миру з Україною як на комедію, котру треба по змозі затягти, щоб подивитися, що з того вийде, і вже по тому використати для себе вповні»⁹⁹.

У контексті цього важливе місце у справі захисту українських громадян (незалежно від їх національного походження та релігії¹⁰⁰, у тому числі й переміщених осіб) відводилося вітчизняним консульським установам. 4 липня 1918 р. П.Скоропадський підписав закон «Про заклад генеральних консульств і консульських агентств за кордоном», відповідно до положень якого на території колишньої імперії передбачалося заснувати низку дипломатичних представництв. Генеральними консулами Української Держави у Москві й Петрограді були призначені відповідно О.Кривцов та С.Веселовський. На консульські посади призначалися здебільшого голови громад місцевого українства або взагалі особи, рекомендовані ними, тобто ті, котрі добре знали біженців¹⁰¹.

Проте російські більшовики не виконали жодної зі статей договору. Генеральний консул у Москві О.Кривцов часто скаржився на те, що радянська влада «не пропускає в Україну дипломатичних кур'єрів, чинить різні перепони в роботі консульства»¹⁰². Сам гетьман у своїх спогадах зазначав: «З більшовиками у нас ніякої політики не було. Єдина угода, яка відбулася між нами і ними – було відрядження «державних потягів» у Москву і Петроград, які були щиросердним благодіянням для нещасних, яких ми звідти вивозили [...]. Наступна угода стосувалася запровадження в Совдепії наших консулів. Ці люди принесли багато користі українцям, які мешкали в Совдепії, охороняючи їх від більшовицької мерзоти»¹⁰³. Зрозуміло, що така ситуація тільки ускладнювала діяльність Української Держави та її дипломатичних представництв щодо вирішення проблеми переміщених осіб.

⁹⁶ Там само. – Арк.1 зв.

⁹⁷ Там само. – Арк.2.

⁹⁸ Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє минуле (1914–1920 роки). – К., 2007. – С.287.

⁹⁹ Там само. – С.290.

¹⁰⁰ Лупандін О.І. Українсько-російські мирні переговори 1918 р. – С.10.

¹⁰¹ Там само. – С.119.

¹⁰² Борисенко С.А. Українсько-російські відносини: квітень – грудень 1918 року. – С.9–10.

¹⁰³ Скоропадський П.П. Спогади. – К., 1995. – С.241.

Урядові структури гетьманату у справі соціального захисту жертв війни були змушені співпрацювати з місіями Центральних держав. Поверненням своїх біженців, видачею дозволів на перевезення їх за кордон в Україні займалася Німецька залізнична комісія. Її штаб-квартири було розміщено у Києві, Гомелі, Одесі, Катеринославі та Харкові. Представництва відповідної австро-угорської інституції діяли у Києві й Катеринославі. Реевакуацією своїх біженців в Україні займалася Польська перевізна комісія, агенції котрої працювали, зокрема, на залізничних станціях Харків-Південно-Східний, Кременчук, Катеринослав і Ясинувата¹⁰⁴.

Для узгодження прийняття рішень із різних аспектів реевакуації іноземних переміщених осіб 29 квітня 1918 р. біженецький департамент МВС Української Держави спільно з представниками німецької та австро-угорської адміністрацій прийняли відповідну постанову¹⁰⁵. Згідно з її положеннями, у Ковелі було створено спеціальну міждержавну комісію «по справам повороту згнанців», членами якої, окрім України, Австро-Угорщини і Німеччини, були й польські представники¹⁰⁶. Це місто обрали не випадково, оскільки воно, по-перше, було значним залізничним вузлом, а, по-друге, із початку березня 1918 р. тут скупчилася значна кількість жертв війни. Від української сторони в комісії під керівництвом П.Васильчука працювало десять фахівців¹⁰⁷.

Таким чином, Українська Держава визнала соціальний захист біженців Першої світової війни одним із напрямів своєї внутрішньої політики. Розробка відповідних правових засад ґрунтувалася на досвіді УНР, що за умов розгортання реевакуаційних заходів було надзвичайно важливо, як і збереження кадрового складу з часів Центральної Ради. Тим самим українська влада сконцентрувала свої зусилля на організації допомоги перш за все пересічній людині незалежно від її попереднього статусу в суспільстві, місця проживання, майнового цензу, етнічної та конфесійної належності. Слід наголосити на частковій оптимізації, відповідно до викликів часу, системи центральних органів допомоги переміщеним особам – відповідного департаменту й Крайової наради у справах біженців. Її ж місцева вертикаль, на котру покладалося основне навантаження в організації реевакуації, і надалі функціонувала в успадкованому з часів Російської імперії та Центральної Ради кадровому й організаційному режимах.

¹⁰⁴ ДАХО. – Ф.18. – Оп.21. – Спр.243. – Арк.20

¹⁰⁵ Там само. – Арк.4.

¹⁰⁶ Робітнича газета. – 1918. – 30 серпня.

¹⁰⁷ ЦДАВО України. – Ф.1216. – Оп.3. – Спр.75. – Арк.1.

In the article, on the basis of wide circle of sources, the analysis of normatively legal base and becoming of the system of organs is done in the field of social defence of refugees in the Ukrainian State of P.Skoropads'kyi.

