

УДК 368.10+364.652:614.8](476)(091)«1861/1914»

**ОРГАНИЗАЦИЯ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ, ПОСТРАДАВШЕМУ ОТ ПОЖАРОВ
НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛОРУССКИХ ГУБЕРНИЙ (1861–1914 гг.)**

*канд. ист. наук, доц. Н. С. МОТОРОВА
(Белорусский государственный университет, Минск)*

Охарактеризованы правовые, организационные и финансовые условия оказания помощи населению, пострадавшему от пожаров на территории белорусских губерний. На основании анализа законодательных актов определены механизмы ее реализации, указано, что приоритет был отдан развитию системы взаимного страхования. В городах оно носило добровольный характер, а в сельской местности – обязательный. Однако введение взаимного страхования кардинально не решило проблему организации эффективной помощи погорельцам. На протяжении пореформенного периода количество пожаров и сумма причиненных ими убытков на территории белорусских губерний увеличились в шесть раз. В наибольшей степени от этого стихийного бедствия страдали городские жители. Оказание помощи погорельцам находилось под контролем губернаторов и напрямую зависело от размеров добровольных пожертвований. Основные препятствия для организации эффективной деятельности в этом направлении заключались в отсутствии устойчивых источников финансирования и устаревшей нормативно-правовой базе.

Ключевые слова. *Белорусские губернии, пожары, погорельцы, помощь, взаимно страхование.*

Введение. В пореформенный период население белорусских губерний, как и других регионов Российской империи, постоянно сталкивалось с проблемой пожаров. Это стихийное бедствие уничтожало целые поселения и ставило людей на грань выживания. От пожаров одинаково страдали жители городов и сельской местности. На протяжении 1861 – 1914 гг. увеличились их общее количество и размеры причиненного ущерба. Во многом этому способствовало то, что в населенных пунктах здания обычно возводились из древесины, наиболее доступного материала того времени, а жилые постройки располагались близко друг к другу. В деревнях и местечках крыши продолжали крыть соломой, жечь и черепица были доступны лишь зажиточным жителям. Дополнительным фактором, провоцировавшим возникновение пожаров, являлось печное отопление, особенно в сельской местности, где печи часто топили «по-черному».

До сих пор организация помощи лицам, пострадавшим от пожаров, не получала подробного освещения как в отечественной, так и зарубежной историографии. В качестве исключения можно указать лишь работу белорусского исследователя В.И. Яковчука «Пожарная служба Беларуси: история развития» [1], в которой косвенно затрагивается этот вопрос. Однако организация помощи лицам, пострадавшим от пожаров, и повышение ее эффективности имело большое значение для местного населения, так как не только влияла на его повседневную жизнь, но и на развитие населенных пунктов в целом, их экономическое благосостояние.

Цель настоящей статьи заключается во всестороннем анализе комплекса мероприятий по оказанию помощи населению белорусских губерний, пострадавшему от пожаров, и в оценке степени их эффективности. Достижение данной цели предполагает решение следующих задач: охарактеризовать законодательную базу, которая регулировала организацию помощи погорельцам, выделить основные формы и методы ее оказания, оценить степень эффективности принимаемых мер.

Статья подготовлена на базе анализа законодательных актов, делопроизводственных и статистических материалов. При проведении исследования широко использовались общенаучные методы (анализ, синтез, обобщение) и специально-исторические (историко-генетический, историко-сравнительный). Благодаря этому удалось охарактеризовать правовые, организационные и финансовые условия организации помощи погорельцам на территории белорусских губерний в пореформенный период.

Основная часть. Накануне отмены крепостного права в Российской империи организация помощи лицам, пострадавшим от пожаров, законодательно не регулировалась. Как правило, она осуществлялась силами правительства или местной администрации, на что указывал П.А. Валуев в «Объяснительной записке к проектам Положения о земских учреждениях и Временных правил для сих учреждений». В отношении государственных крестьян этот вопрос был частично разрешен в результате введения в 1853 г. принципов взаимного страхования в сельской местности. Оказание помощи частновладельческим крестьянам целиком зависело от их владельцев [2, с. 14]. После отмены крепостного права предполагалась распространить практику обязательного страхования на все крестьянское сословие. Проект соответствующего устава разрабатывался Особой комиссией при Земском отделе Министерства внутренних дел [3, с. 103–104].

Однако еще до его одобрения Главный комитет об устройстве сельского состояния подготовил законопроект о порядке выдачи пособий временно-обязанным крестьянам, пострадавшим от пожаров, который Александра II утвердил 1 ноября 1861 г. В соответствии с ним предусматривалось оказание мате-

риальной помощи крестьянам в размере до 45 руб. серебром на каждый пострадавший двор. Выделение казенных пособий должно было осуществляться через мирового посредника, а распределяться сельским сходом. Предполагалось, что данная практика будет временной и прекратится после введения взаимного страхования, средства же, затраченные на указанные цели из казны, будут возвращены из страховых платежей [4, с. 407–408]. Данные нормы свидетельствовали о стремлении правительства возложить основные расходы по оказанию помощи крестьянам, пострадавшим от пожаров, на сельское сословие в целом через введение механизмов взаимного страхования.

Организация помощи жителям городов и местечек, пострадавшим от пожаров, регулировалась статьями Пожарного устава, утвержденного еще в дореформенный период. В соответствии со статьей 92 причиненные им убытки должны были компенсироваться страховыми обществами. Предусматривалась возможность выделения пособий из казны на основании высочайшего разрешения, но только в тех случаях, когда от пожарных бедствий страдали целые города и селения. Оказание первой помощи погорельцам (обеспечение их временным жильем и питанием) вменялось в обязанности местной администрации. На эти цели предусматривалось выделение ссуд из казны. В тех случаях, когда общий размер ссуды не превышал 300 руб., не требовалось получать высочайшее разрешение, было достаточно совместного решения министерств внутренних дел и финансов [5, с. 20–21]. Важным дополнением к Пожарному уставу стало введение в городах и местечках принципов взаимного страхования на основании закона от 10 октября 1861 г. Однако оно носило добровольный характер и должно было осуществляться силами страховых обществ [4, с. 352–353]. В то же время, в сельской местности взаимное страхование получило обязательный характер. В центральных регионах Российской империи его дальнейшее развитие было связано с деятельностью земских учреждений, которым были переданы соответствующие обязанности [6, с. 1–2]. На территории белорусских губерний взаимное страхование было введено в 1867 г., а заведование им входило в круг обязанностей губернаторов и губернских по крестьянским делам присутствий [7, с. 1004–1005].

Создание системы взаимного страхования концептуально не разрешило саму проблему пожаров, от которых в наибольшей степени страдали горожане, чье имущество не было застраховано. На территории пяти белорусских губерний на протяжении всего пореформенного периода наблюдалось увеличение числа пожаров и размеров причиненного ими ущерба. Так, в 1861 г. общее количество пожаров составило 729, из которых 90%, приходилось на сельскую местность. Совокупная сумма нанесенного ими ущерба превысила 1,7 млн. руб., из которых 46% приходилось на долю городов, 54% – на долю сельской местности [подсчитано по: 8, с. 4–5, 8–9, 16–17]. К 1881 г. общее количество пожаров по пяти белорусским губерниям увеличилось в четыре раза и составило 2955. По-прежнему большая часть пожаров (порядка 95%) регистрировалась в сельской местности. По сравнению с 1861 г. совокупная сумма нанесенного ими ущерба возросла в восемь раз и превысила 14 млн. руб. При этом на долю городов приходилось 59%, уездов – 41% [подсчитано по: 9, таблицы, с. 8, 10, 22, 42, 44]. Данные тенденции сохранялись на протяжении последующих 20 лет. Так, в 1901 г. по пяти белорусским губерниям было зарегистрировано 3979 пожаров, из которых 92% произошли в сельской местности. Общая сумма причиненного ими ущерба составляла 9,9 млн. руб., из которых на долю городов приходилось 57%, уездов – 43% [подсчитано по: 10, с. 8, 10, 22, 42, 44]. Как видно из приведенных данных, за сорок лет количество пожаров и совокупная сумма принесенных ими убытков увеличились в равных размерах – почти в шесть раз.

В наибольшей степени от пожаров страдали городские жители. Практически все города, в той или иной степени, сталкивались с этой проблемой на протяжении пореформенного периода. Среди наиболее значительных пожарных бедствий на территории белорусских губерний можно отметить пожары 29 мая 1885 г. в Гродно, 4 мая 1895 г. в Бресте, 24 июля 1901 г. в Витебске и пр. Во всех случаях тысячи городских жителей не просто теряли свое имущество, а оставались без крова. Суммы ущерба исчислялись в миллионах [11, с. 7; 12, л. 41об., 52; 13, л. 13, 14]. В равной степени от пожаров страдало население небольших местечек и уездных городов. Например, в Сморгони пожар 5 августа 1897 г. уничтожил 150 жилых построек [14, с. 170].

В таких экстренных случаях первую помощь пострадавшим должны были оказывать органы местного управления, однако их ресурсов было недостаточно, чтобы обеспечить помощью всех нуждавшихся. Для сбора средств в их пользу и решения текущих бытовых нужд создавались специальные комитеты. В губернских городах создаваемые структуры обычно возглавляли губернаторы. Например, в Витебске в 1901 г. председателем Комитета помощи погорельцам являлся губернатор Б.Б. Гершау-Флотов [13, л. 104]. В уездных городах их обычно возглавляли городские головы. Например, в Полоцке в 1912 г. такой комитет функционировал под председательством городского головы Н.О. Лосковича [15, л. 31].

На помощь погорельцам приходили местные городские власти и соседние города. Например, Виленская дума направила пособие в размере 1 тыс. руб. на оказание помощи жителям Свенцяна в 1887 г., в 1901 г. – жителям Бреста [16, с. 1, 4; 17, с. 95, 103–104]. Для привлечения ресурсов частной благотворительности широко практиковался сбор пожертвований по подписным листам. Например, в Могилеве это позволило к марту 1911 г. собрать почти 68 тыс. руб. [18, с. 3]. В Полоцке, к концу 1912 г., Комитет помощи погорельцам смог собрать добровольные пожертвования на общую сумму более 12 тыс. руб. [15, л. 150].

В случае крайней необходимости пожертвования собирались по всей Российской империи. Например, в 1885 г. для оказания помощи жителям Гродно Санкт-Петербургская дума выделила 5 тыс. руб., а по инициативе редакции газеты «Новости» было собрано почти 8 тыс. руб. [19, л. 235–235об.]. По высочайшему разрешению в 1892 г. была открыта подписка по всей Российской империи для сбора средств в пользу погорельцев Борисова и Мозыря, а также местечка Мир [20, л. 6об.].

Однако местных средств и ресурсов частной благотворительности зачастую было недостаточно для оказания помощи всем нуждавшимся, особенно в случаях масштабных бедствий. В этих условиях органы местного управления и самоуправления обращались к правительству или императору за предоставлением материальной поддержки. Например, в 1881 г. Минская дума приняла решение ходатайствовать перед правительством о выделении ссуды в размере от 200 до 300 тыс. руб. сроком на 30 лет под 6% годовых для оказания помощи горожанам, пострадавшим от пожара, при восстановлении жилого фонда [21, л. 136–136об.]. Иногда предложения о назначении правительственных ссуд поступали от представителей центральных учреждений. Например, гродненский губернатор А.Н. Потемкин, во время своего визита в Санкт-Петербург, обсудил с министром финансов Н.Х. Бунге и министром внутренних дел Д.А. Толстым тяжелое положение, в котором оказались жители Гродно после пожара 29 мая 1885 г. Главы ведомств предложили выделить городу ссуду в размере 350 тыс. руб. сроком на 28 лет под 6% годовых. Эти средства предлагалось направить на восстановление жилого фонда. Данное предложение было принято городскими властями, которые выразили при этом свою благодарность [19, л. 250–251]. Брестская дума обратилась за выделением правительственной ссуды в размере 300 тыс. руб. для оказания помощи жителям, пострадавшим от опустошительного пожара 4 мая 1895 г. [12, л. 51, 52об.]. Городские власти Витебска в 1901 г. возбудили ходатайство о выделении правительственной ссуды в размере 200 тыс. руб., которую планировалось направить на восстановление домов жителей, пострадавших от пожара [22, л. 291–292об.]. Она была предоставлена на основании высочайшего повеления от 30 ноября 1901 г. Для погашения ссуды был установлен срок в 20 лет с уплатой 4% годовых [23, л. 238об.]. Городские власти Полоцка, пострадавшего от двух пожаров – 29 и 31 июля 1912 г., ходатайствовали о выделении беспроцентной правительственной ссуды в размере 100 тыс. руб. [24, л. 201, 223об.]. Однако 14 февраля 1914 г. Николай II дал разрешение на выделение 75 тыс. руб. Ссуда должна была быть возвращена в течение 25 лет с уплатой 4% годовых [25, л. 45–45об.].

Пожертвования в пользу пострадавших от пожаров поступали и по личным распоряжениям императоров. Например, для погорельцев Невеля Александр III в 1888 г. распорядился выделить 3 тыс. руб., а Николай II в 1897 г. – 1 тыс. [26, л. 81–81об.; 27, л. 142]. Так же было выделено 25 тыс. руб. на оказание помощи жителям Витебска, пострадавшим от пожара 13 апреля 1904 г., и 5 тыс. руб. для населения Полоцка, пострадавшего от пожара, произошедшего в ночь с 28 на 29 июля 1912 г. [28, л. 31; 15, л. 82].

Все перечисленные примеры демонстрируют то, в каком тяжелом положении оказывались жители городов и местечек в случае пожаров. Оказание помощи им зависело от наличия свободных финансовых средств, находившихся в распоряжении органов местного управления и самоуправления, добровольных пожертвований и готовности центральных правительственных учреждений и лично императора пойти им навстречу. В принципе, в Российской империи отсутствовал устойчивый источник финансирования для поддержки городских жителей, лишившихся своего имущества из-за пожаров.

Заключение. Таким образом, проблема оказания помощи погорельцам требовала коренного пересмотра. В первую очередь было необходимо обеспечить устойчивые источники финансирования на экстренные случаи. Ощущалась острая потребность в разработке новых правовых норм, определявших организацию помощи пострадавшим от пожаров. В соответствии с этим нужно было пересмотреть базовые принципы Пожарного и Строительного уставов, которые регулировали городскую застройку. Как неоднократно отмечалось в делопроизводственных материалах органов центрального и местного управления, последние давно устарели и не исполнялись жителями. Постоянное увеличение количества пожаров на территории белорусских губерний обусловило необходимость разработки новых подходов к организации противопожарной охраны городов, что предполагало расширение штатов пожарных команд и их изъятие из ведения полиции. Реализация перечисленных мер требовала значительных вложений, которые были обременительны для органов местного управления и самоуправления. Соответственно, ощущалась потребность в более активной финансовой поддержке со стороны государства. В городах актуальным оставался вопрос введения обязательного страхования имущества, что могло бы обеспечить пострадавшим от пожаров жителям хотя бы минимальную компенсацию в случае бедствия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Яковчук, В. И. Пожарная служба Беларуси: история развития / В. И. Яковчук. – Минск : БГПУ, 2005. – 419 с.
2. Объяснительная записка к проектам Положения о земских учреждениях и Временных правил для сих учреждений // Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях: в 2 ч. – Б/м, 1860–1863. – Ч. 2.: Земские учреждения. – Кн. I.: Проекты и объяснительная записка. – 1863. – С. 1–91.

3. Комиссия о губернских и уездных учреждениях. Отдел для начертания начал преобразования губернских учреждений. Доклад. 10 марта 1862 года. №2. Об устройстве хозяйственно-распорядительного управления в губерниях и уездах. // Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях : в 2 ч. – Б/м, 1860–1863. – Ч. 2.: Земские учреждения. – Кн. II.: Материалы к проектам земских учреждений. – 1863. – С. 1–109.
4. ПСЗ РИ. Собрание 2. Том XXXVI: 1861. Отделение 2. От № 37191–37826. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1863. – 673, 355 с.
5. Устав пожарный // Свод законов Российской империи повелением государя императора Николая Первого составленный : в 15 т. – СПб. : Тип. Второго Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1857. – Т. 12, ч. I.: Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный и пожарный. – С. 1–41.
6. ПСЗ РИ. Собрание 2. Том XXXIX: 1864. Отделение 1. От № 40457–41318. – СПб.: Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1867. – 973, [2] с.
7. ПСЗ РИ. Собрание 2. Том XLII: 1867. Отделение 1. От № 44078–44894. – СПб.: Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1871. – 1206 с.
8. Статистический временник Российской империи. Сер. II : в 25 вып. / Центр. стат. ком-т Мин-ва внутр. дел. – СПб., 1871–1884. – Вып. 5.: Общий обзор почтовой деятельности в Империи за 10 лет (с 1857 по 1866 гг.) по пятилетиям. Общий обзор телеграфной деятельности с 1860 по 1866 г. Ярмарки в Европейской России. Статистика пожаров и состояние пожарных команд. – СПб. : Тип. Мин-ва внутр. дел, 1872. – 372 с.
9. Статистический временник Российской империи. Сер. III : в 25 вып. / Центр. стат. ком-т Мин-ва внутр. дел. – СПб., 1884–1890. – Вып. 17.: Пожары в Российской Империи в 1875–1882 годах. – СПб. : Тип. Этингера, 1887. – 31, 201 с.
10. Статистика Российской империи : в 95 т. / Центр. стат. ком-т Мин-ва внутр. дел. – СПб., 1887–1918. – LXXVI. Статистика пожаров в Российской Империи за 1895–1910 годы : в 2 ч. – СПб. : Тип.-лит. Н. Л. Ныркина, 1912. – Ч. 1. 63 губернии Европейской России. – [2], LXIX, 276 с.; диагр.
11. Всеподданнейший отчет гродненского губернатора за 1885 год. – Без тит. л. – 33 с.
12. Национальный исторический архив Беларуси (далее – НИАБ) в Гродно. – Ф. 1492. Оп. 1. Д. 1.
13. НИАБ. – Ф. 1430. Оп. 1. Д. 44552.
14. Протоколы Виленской городской думы за 1897 год. – Вильна : Тип. М. Б. Жирмунского, 1898. – 13, 312 с.
15. НИАБ. – Ф. 1430. Оп. 1. Д. 48260.
16. Протокол заседания Виленской городской думы от 16 июля 1887 г. – №17.
17. Протоколы Виленской городской думы за первое полугодие 1901 года. – Вильна: Тип. М. Б. Жирмунского, 1901. – 4, 130 с.
18. Могилевский вестник. – 1911. – № 60. – 16 (29) марта.
19. НИАБ в Гродно. – Ф. 1. Оп. 17. Д. 609.
20. НИАБ в Гродно. – Ф. 1564. Оп. 1. Д. 11.
21. НИАБ. – Ф. 24. Оп. 1. Д. 3584.
22. НИАБ. – Ф. 2496. Оп. 1. Д. 612.
23. НИАБ. – Ф. 2496. Оп. 1. Д. 185.
24. НИАБ. – Ф. 2508. Оп. 1. Д. 5233.
25. НИАБ. – Ф. 2508. Оп. 1. Д. 5773.
26. НИАБ. – Ф. 1430. Оп. 1. Д. 39486.
27. НИАБ. – Ф. 1430. Оп. 1. Д. 43519.
28. НИАБ. – Ф. 1430. Оп. 1. Д. 46375.

Поступила 06.11.2019

THE ORGANIZATION OF ASSISTANCE TO THE POPULATION AFFECTED BY FIRES ON THE TERRITORY OF THE BELARUSIAN PROVINCES (1861–1914)

N. MOTOROVA

The article describes the legal, organizational and financial conditions for the provision of assistance to the population affected by fires on the territory of Belarus provinces. Based on the analysis of legislative acts, mechanisms for its implementation are identified and it is indicated that priority was given to the development of mutual insurance. In towns it was voluntary, and in the countryside – mandatory. However, the introduction of mutual insurance did not solve the problem of the organization of assistance to the fire victims. During the post-reform period, the number of fires and the amount of losses caused by them on the territory of the Belarusian provinces increased six times. Urban residents suffered the most from this disaster. Assistance to the fire victims was under the control of the governors and was directly dependent on the size of voluntary donations. In the article it was concluded that the main obstacles for the organization of effective activities in this direction were the lack of sustainable sources of funding and an outdated regulatory framework.

Keywords: *Belarusian provinces, fires, fire victims, assistance, mutual insurance.*