

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКИХ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИХ ОРГАНІВ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ НАПРИКІНЦІ ХІХ ст.

**Постановка проблеми.** Проблеми санітарного та епідеміологічного контролю, захисту здоров'я та життя населення, боротьби з виникненням та поширенням епідемій не тільки в Україні, але й на всьому світовому просторі, не втрачає своєї актуальності. Щодня світовій спільноті загрожує небезпека проникнення епідемій тифу та холери, пандемій штамів вірусів H5N1, H1N1, та інших небезпечних хвороб. Для запобігання виникнення та розповсюдження цих загрозливих для життя та здоров'я людей захворювань державі необхідно докладати чимало зусиль щодо вдосконалення діючого санітарно-епідеміологічного законодавства, при цьому доцільно враховувати накопичений досвід попередніх часів.

В цьому ракурсі вбачається важливим звернення не тільки до практичного досвіду в галузі охорони здоров'я, але й до теоретичних праць науковців, які займалися вирішенням питань з цієї проблематики.

**Стан дослідження.** Слід зазначити, що до питання діяльності санітарно-епідеміологічних органів в Російській імперії зверталися в своїх працях як вчені дореволюційної доби (Рожественський Н. Ф., Платонов І. В., Василевський Б. Г.), так і вчені Російської Федерації (Пристанскова Н. І.) і українські дослідники історії (Дмитрієв В. В.), історії медицини (Гужва З. Г.) та історії держави та права (Мартиновський В. В.). Але аналіз їх праць свідчить про наявність значних прогалин у вивченні питань, пов'язаних з діяльністю саме міських виконавчих санітарних органів, а також їх нормативно-правового забезпечення. Отже, актуальність обраної теми передусім зумовлена значним браком наукових розвідок зазначеного питання.

**Мета і завдання.** Через суттєвий брак досліджень в цій сфері, метою даного дослідження є аналіз діяльності міських санітарно-епідемічних органів в Російській імперії та їх нормативно-правове забезпечення. Таким чином, постає ряд завдань, які необхідно вирішити: дослідити організацію та діяльність місцевих органів влади, а саме міської санітарної виконавчої комісії та органів громадських піклувальників; дослідити нормативні акти, які забезпечували діяльність цих органів.

**Виклад основних положень.** Природньо, що з проблемами виникнення та поширення загрозливих для життя тисяч людей епідемій (холери та чуми), часто зіткнулися і в Російській імперії.

Однією з важливих причин високої смертності населення було швидке та широке поширення гостроінфекційних хвороб. Ледве не щорічно в державі лютували епідемії холери, сипного та брюшного тифів, дизентерії, віспи, дитячих інфекцій та грипу. Поширення інфекційних хвороб було буквально на-

родним лихом, яке приносило велику шкоду здоров'ю, благоустрою народу та всій економіці країни. Точного обліку реєстрації інфекційних хворих в країні не проводилося до початку ХХ ст., та можна було лише уявляти про істинні розміри поширення заразних хвороб в державі в той час. Навіть по далеко не повним і неточним офіційним даним, які почало видавати наприкінці ХІХ ст. Міністерство внутрішніх справ, Російська імперія стояла на одному з перших місць по кількості зареєстрованих щорічно хворих на сипний тиф, малярію, віспу та низку інших хвороб [3, 216].

Величезну кількість жертв забирали чумні, холерні та грипозні епідемії. Достатньо лише сказати, що тільки від холери у 1848 р. померло більше 690000 чоловік. Коефіцієнт загальної захворюваності гостроінфекційними хворобами у 1900 р. дорівнював: у Москві — 135,5, у С.-Петербурзі — 151,5, в Одесі — 184,5 осіб, а у 1901 р. — у Москві — 119,8, в С.-Петербурзі — 174,8, в Одесі — 229,8 [9, 23].

Держава повсякчасно намагалася запобігти поширенню небезпечних хвороб шляхом запровадження превентивних заходів щодо завчасної їх локалізації та усунути негативні наслідки, заподіяні внаслідок проникнення та розповсюдження інфекцій.

Санітарно-епідеміологічне законодавство в Російській імперії зводилося до встановлення поліцейського санітарного нагляду, головним чином, з метою попередження поширення епідемій. При цьому більшість законодавчих норм носили випадковий половинчастий характер, як зазначається у Великій медичній енциклопедії. Це було зумовлено відсутністю матеріального базису для їх здійснення, оскільки і уряд, і органи місцевого санітарного нагляду витрачали на охорону здоров'я дуже малі кошти. Окрім того вся політика уряду частіше за все виключала можливість широких та ефективних оздоровчих заходів [6].

Актом, який містив в собі діючі норми санітарно-епідеміологічного законодавства з ХІХ ст., був Устав медичної поліції, який містився у книзі 2, тому ХІІІ Зводу законів Російської імперії. Устав поділявся на 5 розділів: загальні положення, про загальні заходи щодо охорони народного здоров'я, про особливі заходи щодо охорони народного здоров'я від повальних хвороб, про установи та заходи щодо попередження та припинення епідемічних хвороб, про карантинну варту та про ветеринарно-поліцейські заходи.

В розділі четвертому Уставу регламентувалися права окремих установ в області санітарно-епідеміологічного законодавства, в тому числі і органів місцевого управління, на які покладалася «розробка в межах свого району керівних вказівок для застосування законоположень про протиепідемічні заходи» [8, 276].

В основному встановлення обов'язків по санітарії та благоустрою всюди головним чином здійснювалось лише у формі обов'язкових постанов земських та міських органів. Ці постанови містили низку санітарних вимог, обов'язкових для кожного мешканця окремо, та заходи покарання за невиконання цих вимог.

Особливо гостро проблема поширення гостроінфекційних хвороб поставала перед промисловими містами Російської імперії та містами, в яких досить жва-

во велася торгівля з іноземними країнами, в яких було налагоджене залізничне сполучення та в яких були центральні морські та річкові порти.

В даному дослідженні ми пропонуємо обрати як приклад діяльність міських органів влади в двох таких містах: С.-Петербурзі та Одесі. Вибір саме цих міст пояснюється перш за все їх особливим значенням в Російській імперії. Передусім, це були два найбільші портові міста, а отже найвразливіші для проникнення та поширення небезпечних хвороб з-за кордону.

Що стосується м. Одеса, то в XIX ст. за своїм стратегічним призначенням воно було осередком торгівлі, експорту та імпорту товарів через морський кордон. Одеський порт мав постійні торговельні відносини з портами як на Чорному, Азовському, так і Каспійському морях, а через них і з середньоазійськими та африканськими країнами, які безпосередньо межували з осередками таких важких хвороб, як холера та чума [1, 2].

Таким чином, активна торговельна діяльність і пасажирські перевезення в С.-Петербурзі та Одесі, з одного боку, ставила під загрозу проникнення небезпечних хвороб та епідемій як в ці міста, так і в середину держави, а з іншого — поклало на них обов'язок попередження, швидку локалізацію та подальшу ліквідацію цих хвороб у випадку їх появи, що передусім відповідало інтересам всієї держави.

У 1864 р. в деяких губерніях Російської імперії справу охорони народно-го здоров'я було передано до компетенції органів місцевого самоврядування — земств. Передусім, саме земські лікарі героїчно боролися з епідеміями. В деяких земствах виникли спеціальні санітарні організації. Уперше вони з'явилися в Херсоні (1874), Москві (1875), Самарі (1879), С.-Петербурзі (1884). Але діяльність земств була обмеженою з боку урядових чиновників, внаслідок чого бракувало коштів та повноважень на задоволення санітарних потреб міста.

Величезна смертність в Російській імперії, зокрема від епідемічних хвороб, неодноразово притягувала увагу передових лікарів. У 1885 р. на засіданні «Спільноти російських лікарів в С.-Петербурзі» після обговорення доповіді Н. К. Екка — російського делегата міжнародної санітарної конференції в Римі — було прийнято постанову, перший пункт якої гласив: «Смерть від більшості хвороб є смерть насильницька, а не природна, та залежить від неприйняття відповідних попереджувальних заходів». Прийняття такої постанови було дуже важливим, адже воно протиставлялось поширеній думці у XIX ст. про «природну необхідність» високого рівня смертності, зокрема від епідемічних хвороб [3, 218].

Отже, місцеві органи влади впроваджували урядові заходи боротьби з небезпечними хворобами, але цього було недостатньо. Для попередження виникнення епідемій потрібно було дбати про загальний санітарно-епідемічний благоустрій міста. Задля досягнення цієї мети потрібно було організувати та об'єднати зусилля всіх органів санітарного та епідеміологічного нагляду та проводити загальні гігієнічні заходи, а також розробити систему законодавчих актів, спрямованих на досягнення цієї мети.

Для отримання найефективнішого результату необхідна була активна участь не тільки міських організацій, а й громадян. Саме тому діяльність С.-Петербурзької та Одеської міських управ була направлена на залучення населення в організації санітарних заходів щодо попередження виникнення епідемій. Для досягнення цієї мети в другій половині XIX ст. було впроваджено ряд санітарних організацій, таких як: санітарна виконавча комісія, санітарна рада, громадський лікувально-санітарний нагляд та санітарні піклування.

У лютому 1867 р. загроза епідемії холери змусила С.-Петербурзьку міську думу при градоначальникові організувати виконавчу санітарну комісію для вирішення «питань санітарної справи». Комісія складалася з 6 санітарних лікарів для керівництва протиепідемічними заходами та веденням статистики епідемічних захворювань. Головою комісії було обрано П. В. Жуковського, за участю лікарів Є. В. Пелікана та Н. І. Розова (представників медичного департаменту) [5].

У березні 1886 р. міська дума утворила самостійну санітарну комісію, яка повинна була здійснювати оздоровчі заходи, пов'язані з попередженням та ліквідацією інфекційних хвороб, санітарний нагляд за учнями міських училищ. Окрім санітарних та протиепідемічних заходів на неї покладался обов'язок надання лікарської допомоги населенню, завідування пологовими будинками, притулками та кладовищами, призначення думських та санітарних лікарів.

Місто тоді було поділено на санітарні дільниці, кожна з яких знаходилася під наглядом дільничного санітарного піклувальника. З'явилися особливі «домовые книги», до яких санітарні лікарі заносили кожний випадок інфекційного захворювання, який був виявлений на закріпленій за ним дільниці, а також вказувалися прийняті заходи. Спеціальна інструкція поклала на санітарних лікарів не тільки обов'язок проведення протиепідемічних заходів, але й щомісячної звітності про прийняті заходи згідно чітко встановленої звітної форми.

11 червня 1892 р. було затверджене Міське Положення. Ст. 103 цього положення містила розпорядження, згідно якого у випадку необхідності думами могли призначатися особливі виконавчі комісії. Вони підпорядковувалися управі, діяли на підставі інструкції міської думи та приступали до виконання своїх обов'язків з дозволу губернатора [10].

25 квітня 1903 р. на основі 103 ст. Міського Положення на засіданні Одеської міської думи була затверджена Інструкція міської виконавчої санітарної комісії.

У ст. 1 цієї Інструкції зазначалася мета та завдання її створення. Метою було завідування міськими санітарними установами. А завданнями: здійснення заходів по охороні народного здоров'я та попередженню та запобіганню падінь худоби; розвиток засобів лікарської допомоги міському населенню; пошуки заходів щодо покращення місцевих санітарних умов.

Інструкція закріплювала склад комісії з 12 членів, обраних міською думою. Питання, які входили до компетенції дільничних санітарних піклувань, повинні були вирішуватися комісією за участю голів цих піклувань.

Комісія мала право запрошувати до участі в своїх засіданнях завідуючих міських санітарних установ, лікарів та інших осіб.

Головою комісії, згідно ст. 104 Міського Положення, був член міської управи. Розгляд питань, які стосувалися установ, що знаходяться у віданні члена управи, який не був головою комісії, відбувалося тільки в присутності членів управи, відповідного їй відділення.

Для заходів щодо охорони громадського здоров'я комісія організувала справу міського санітарного та ветеринарно-санітарного нагляду, дезінфекції та надання медичної допомоги населенню як в місті, так і в приміських поселеннях. Вона наглядала за існуючими міськими санітарними організаціями та установами відповідно до виконання покладених на них завдань, опікувалася розробкою пропозицій щодо подальшого розвитку, розширення та покращення їх діяльності, складала проекти нових громадсько-санітарних заходів та обов'язкових постанов по санітарній частині.

Також комісія, відповідно до інструкції, зосереджує у себе поточні відомості про діяльність різних міських санітарних установ, як: відносно санітарного нагляду за водопостачанням, за добуванням льоду, за утриманням в чистоті дворів, вулиць та площ, з асенізації та видаленню відходів і нечистот, з обробки трупів палкої худоби, з санітарного стану скотобоєнь, ремісницьких, промислових та торгівельних установ та базарів, за якістю продуктів, по нагляду за притулками, заїжджими дворами, артільними приміщеннями, готелями, трактирами, банями, купальнями тощо, за санітарним надглядом за школами, лікарських закладів, кладовищ та інших місць загальногромадського користування, а також за ветеринарно-санітарним надглядом.

Комісії повинні були складати та представляти на затвердження міської управи проекти інструкцій з компетенції цих питань міського санітарного нагляду та контролювати постійне їх виконання.

Санітарні комісії мали право знайомитися з положенням та діяльністю санітарної справи у всіх міських санітарних закладах шляхом безпосереднього нагляду і спільними санітарними оглядами на місцях.

У випадку можливого занесення в Одесу чи виникнення та поширення якої-небудь епідемії, а також епізоотій в Одеському градоначальстві і в місцевостях, які знаходились у тісних взаємовідносинах з Одесою, комісія розглядала та оцінювала питання про прийняті міськими санітарними установами заходи, та у необхідних випадках приймала надзвичайні заходи та термінових витрат, наводила свої пропозиції міській управі для внесення їх на обговорення у думі.

Комісія у своїх діях по санітарному надгляді в градоначальстві керувалася існуючими на той час узаконеннями та обов'язковими постановами.

До ведення комісії належали міські санітарні піклування, які в визначені терміни повинні були надавати комісії відомості про поточну їх діяльність і вносити до неї подання про всі санітарні потреби ввірених їм районів та запроваджені заходи.

18 березня 1885 р. Одеська Міська Дума затвердила першу Інструкцію для санітарних піклувальників. Згідно цієї інструкції піклувальники обов'язково

затверджувалися Думою та мали право обирати собі помічників, кожний по одному, які затверджувалися тільки санітарною комісією та діяли за її розпорядженнями [7, 21].

Хоча піклувальники, згідно з положеннями інструкції, діяли шляхом застосування морального впливу на громадян, в разі невиконання їх вимог зобов'язані були негайно звертатися до органів санітарного нагляду (поліцейського інспектора) чи місцевої поліцейської влади.

Згідно Інструкції було встановлено 70 санітарних дільниць, з 300 осіб. Але діяльність санітарних піклувальників була ускладнена рядом чинників. По-перше, ці особи не були добровольцями, а призначалися, про що свідчить приписка до Інструкції під переліком прізвищ: особи, які не бажають бути санітарними піклувальниками, повинні про те сповістити санітарну комісію. Досить часто санітарні піклувальники не були зацікавлені в дорученій їм діяльності [2, 5]. Ще з початку заснування цього інституту було введено грошовий ценз на зайняття посади санітарного піклувальника. Але бажаючих ризикувати своїм здоров'ям через високу імовірність зараження серед забезпечених міщан знаходилося небагато, тому, з часом, майновий ценз на заняття такої посади було скасовано.

Комісія, згідно постанови Думи від 28-го лютого 1897 р., представляла на затвердження Думи, через міську управу, кандидатів на посаду голови санітарних піклувань та затверджувала членів піклувань та осіб, представлених санітарними піклуваннями. Згідно ст. 9 Інструкції, в комісії зосереджувалися всі відомості, як про особистий склад членів піклувань, так і про розмежування між ними районів міста, їх функції взагалі.

Відсутність колегіального обговорення, розрізненість членів санітарних піклувань між собою та між ними та санітарною комісією, відсутність міського громадського лікувально-санітарного нагляду та інше було причиною незадовільної роботи цих організацій. З огляду на це, інститут на перших порах його створення був нестійким, йому бракувало стрункої організації, отже після того, як епідеміологічна ситуація була більш-менш взята під контроль, питання існування громадських санітарних піклувальників було переглянуто.

Щодо діяльності санітарної комісії, то окрім забезпечення діяльності органів санітарних піклувальників, цей орган обирав та представляв на затвердження управи кандидатів в міські санітарні лікарі, лікарі для бідноти та ветеринарів, причому комісії, відповідно до ст. 10 її Інструкції подавалися всі подані заяви, за виключенням кандидатів лікарської наради [4, 5].

В своїй діяльності виконавча санітарна комісія надавала велике значення розгляду скарг, непорозумінь, які виникали у сфері санітарного нагляду, і для їх вирішення повинна була співпрацювати з відповідними особами та установами. На жаль інструкція не уточнює, які це були особи та установи.

Комісія також обговорювала доповіді з питань міської санітарної організації, які надавалися організованим при ній органом — лікарською нарадою.

Ст. 16 Інструкції для санітарних піклувальників встановлювалося, що комісія повинна була збиратися за необхідністю, але не менш ніж 1 раз на місяць.

Засідання вважалися такими що відбулися, якщо присутніми були не менш ніж сім членів, разом з головою [4, 9].

Всі справи вирішувалися більшістю голосів присутніх в комісії членів; при розділі голосів порівну — перевага залишалася на тій стороні, до якої належав голос голови.

У термінових випадках голова комісії робив розпорядження по санітарному нагляду та проводив всі необхідні дії самостійно, звітуючи про них на найближчому засіданні комісії. Це право йому надавалося ст. 19 Інструкції.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розробок у цьому напрямі.** Таким чином, можна констатувати, що в Російській імперії наприкінці XIX ст. склалася організація протиепідемічних органів: санітарна виконавча комісія, санітарна рада, громадський лікувально-санітарний нагляд та санітарні піклування. Діяльність яких втім мала низку недоліків. По-перше, слід відзначити, що міські санітарно-виконавчі комісії та органи громадських піклувальників створювалися вже по факту виникнення епідемій і розпускалися одразу ж після їх припинення. Це свідчить про той факт, що функцію попередження виникнення епідемій ці органи фактично не виконували. По-друге, брак коштів на протиепідемічні заходи та брак фахівців не сприяли швидкому виявленню та припиненню поширення інфекційних хвороб. Виклик лікарів для засвідчення хвороби коштував чимало грошей, тому в збіднілих районах міст намагалися приховати факт захворювання, до того ж, приїзд лікаря зовсім не означав встановлення правильного діагнозу. Ситуація змінилася лише з запровадженням у державі постійно діючих санітарно-виконавчих комісій.

Діяльність міської виконавчої комісії та санітарних піклувальників забезпечувалася відповідними Інструкціями, які містили відомості про їх склад, функції, мету створення, повноваження та обов'язки. Інструкції діяли на підставі Міського Положення.

Вважаємо перспективними подальші дослідження та науковий аналіз діяльності міських санітарно-епідемічних органів Російської імперії з метою вивчення історичної спадщини та заповнення лакун в історико-правовій науці.

### Література

1. Василевский Н. П. Городской санитарный пункт при Чайной и Столовой попечительства о народной трезвости Серединской площади в г. Одессе за первые 5.5 месяцев его существования — с 15 июля по 31 декабря 1897 г. // Н. П. Василевский — Одесса. — 1898 г. — 7 с.
2. Василевский Н. П. Очерк санитарного положения г. Одессы / Н. П. Василевский // Типография «Одесского листка». — Одесса. — 1901 г. — 48 с.
3. Васильев К. Г. История эпидемий в России (материалы и очерки) // К. Г. Васильев, А. Е. Сегал / Государственное издательство медицинской литературы. — М., 1960. — 397 с.
4. Инструкция Одесской городской исполнительной санитарной комиссии. — Одесса, 1903. — 9 с.
5. История санитарно-эпидемиологической службы в России. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mossanexpert.ru/istrus.php>
6. Медицинская энциклопедия: санитарное законодательство. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://bigmeden.ru/article/BE>

7. Отчет о деятельности Петропавловского санитарного попечительства в г. Одессе за 1898 и 1899 гг. // Одесса, 1900 г. — 480 с.
8. Устав врачебный // Свод законов Российской Империи. Т. XIII., СПб., 1857. — С. 276.
9. Шидловский К. И. Краткий обзор главнейших острозаразных заболеваний в 16 городах земской России за 1900–1901 гг. // К. И. Шидловский / Журнал общества русских врачей. 1902 и 1903 гг. (приложения).
10. Щегловитов С. Г. Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями // С. Г. Щегловитов / С.-Петербург, 1982. — 738 с.

### Анотація

**Вахненко В. В.** Нормативно-правове забезпечення діяльності міських санітарно-епідеміологічних органів в Російській імперії наприкінці XIX ст. — Стаття.

У статті проаналізовано діяльність санітарно-епідемічних органів в Російській імперії та їх нормативно-правове забезпечення. Особливу увагу приділено діяльності місцевих органів влади, а саме міській санітарній виконавчій комісії та органам громадських піклувальників, діяльність яких було розглянуто на прикладі м. Одеси та С.-Петербурга.

*Ключові слова:* санітарно-епідеміологічні органи, Російська імперія, санітарна виконавча комісія, громадські піклувальники, м. Одеса.

### Аннотация

**Вахненко В. В.** Нормативно-правовое обеспечение деятельности местных санитарно-эпидемиологических органов в Российской империи в конце XIX ст. — Статья.

В статье проанализирована деятельность санитарно-эпидемиологических органов в Российской империи и их нормативно-правовое обеспечение. Особое внимание уделено деятельности местных органов власти, а именно городской санитарной исполнительной комиссии и органов общественных попечителей, деятельность которых была рассмотрена на примере городов Одессы и С.-Петербурга.

*Ключевые слова:* санитарно-эпидемиологические органы, Российская империя, санитарная исполнительная комиссия, общественные попечители, г. Одесса.

### Summary

**Vakhnenko V. V.** Legal providing of sanitary and epidemiological activities of local organs in Russian Empire in the late of 19<sup>th</sup> century. — Article.

The article is devoted the activities of sanitary-epidemiological organs of the Russian Empire and their legal support. Particular attention was paid to local government, including municipal sanitary executive committee and public bodies of trustees, whose activities were considered on the example of Odessa and St.-Petersburg.

*Keywords:* sanitary-epidemiological organs, Russian Empire, municipal sanitary executive committee, public bodies of trustees, Odessa.