

УДК 94(470)«18»:364.4:61

Санитарные попечительства белорусско-литовских губерний в пореформенный период

Моторова Н.С.

Учреждение образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова», Витебск

В пореформенный период в Российской империи приобрело актуальность решение проблем, связанных с улучшением санитарного состояния населенных пунктов, повышением эффективности противоэпидемических мероприятий. Органы местного самоуправления начали привлекать к их урегулированию население через создание санитарных попечительств.

Цель статьи – целостный анализ истории создания санитарных попечительств на территории белорусско-литовских губерний.

Материал и методы. Исследование подготовлено на основании архивных источников и опубликованных делопроизводственных материалов. Для достижения поставленной цели использовались анализ, обобщение, историко-генетический и историко-системный методы.

Результаты и их обсуждение. Первые санитарные попечительства в регионе были созданы в Ковно, Витебске, Минске. Они формировались на добровольных началах, их функции заключались в наблюдении за санитарным состоянием городов. В 1911 г. идея создания санитарных попечительств получила поддержку на уровне МВД. На основании министерских рекомендаций к их учреждению приступили органы земского самоуправления региона.

Заключение. Процесс создания санитарных попечительств на территории белорусско-литовских губерний растянулся на весь пореформенный период. Деятельность этих учреждений способствовала улучшению санитарного состояния региона, повышению эффективности противоэпидемических мероприятий.

Ключевые слова: санитарные попечительства, органы местного самоуправления, санитарное благоустройство, противоэпидемические мероприятия, белорусско-литовские губернии.

(Ученые записки. – 2015. – Том 20. – С. 75–79)

Sanitary Boards of Guardians of Belarusian-Lithuanian Provinces in the Post-Reform Period

Motorova N.S.

Educational establishment «Vitebsk State P.M. Masherov University», Vitebsk

In the post-reform period in the Russian Empire it became topical to solve the problems associated with the improvement of the sanitary condition of settlements, increasing the efficiency of anti-epidemic measures. Local authorities began to involve people to their solution through creation of sanitary boards of guardians.

The purpose of the article is to analyze the history of building up sanitary boards of guardians on the territory of Belarusian-Lithuanian provinces.

Material and methods. The paper was prepared on the basis of archival sources and published clerical materials. Analysis, generalization, historical-genetic and historical-systematic methods were used to achieve the purpose.

Findings and their discussion. The first sanitary boards of guardians in the region were established in Kovno, Vitebsk and Minsk. They were formed on a voluntary basis; their functions were to monitor the sanitary condition of towns. In 1911 the Ministry of Interior supported the establishment of sanitary boards of guardians. On the basis of the ministerial recommendations local administrations of self-government of the region began setting up new sanitary structures.

Conclusion. The process of creating sanitary boards of guardians on the territory of Belarusian-Lithuanian provinces stretched out on the whole post-reform period. The activities of these institutions facilitated the improvement of sanitary conditions in the region as well as efficiency of anti-epidemic measures.

Key words: sanitary boards of guardians, local administration of self-government, sanitary improvement, anti-epidemic measures, Belarusian-Lithuanian provinces.

(Scientific notes. – 2015. – Vol. 20. – P. 75–79)

Адрес для корреспонденции: e-mail: n.s.motorova@yandex.ru – Н.С. Моторова

После отмены крепостного права (1861 г.) в Российской империи на фоне постоянного роста населения приобрело актуальность решение проблем, связанных с его повседневным бытом. В большей степени это коснулось городов, где на фоне активных урбанизационных процессов требовалось постоянно работать над улучшением состояния внутригородских территорий, повышать эффективность противоэпидемических мероприятий. Эти функции были возложены на органы местного самоуправления. Городские власти создавали специализированные учреждения санитарного надзора в виде санитарных комиссий и комитетов, приглашали на службу санитарных врачей и фельдшеров, принимали обязательные постановления по санитарной части. Также они предпринимали шаги по привлечению населения к участию в санитарном благоустройстве городов через создание санитарных попечительств. Они формировались на добровольных началах из домовладельцев, а их функции заключались в наблюдении за санитарным состоянием городов, выявлении нарушений и привлечении к ответственности нарушителей.

На сегодняшний день деятельность санитарных попечительств в белорусско-литовских губерниях остается малоизученной. В работах, посвященных истории здравоохранения Беларуси и Литвы как советского периода (исследование «Основные черты развития медицины в России в период капитализма (1861–1917 гг.)», монографии Г.Р. Крючка «Очерки истории медицины Белоруссии» и В.Г. Мицельмахериса «Очерки по истории медицины в Литве»), так и постсоветского (монографии Е.М. Тищенко «Здравоохранение Беларуси в XIX–XX веках» и «История здравоохранения Беларуси в XX веке»), не уделяется внимание деятельности органов местного самоуправления в санитарной сфере. В них констатируются факты существования санитарных комитетов и комиссий в городах, деятельность же санитарных попечительств игнорируется.

Цель статьи – целостный анализ истории создания санитарных попечительств на территории белорусско-литовских губерний и оценка их деятельности.

Материал и методы. Работа подготовлена на основании архивных источников из фондов Национального исторического архива Беларуси и опубликованных делопроизводственных материалов органов местного самоуправле-

ния. Для достижения поставленной цели использовались как общенаучные (анализ, обобщение), так и традиционные методы исторического исследования (историко-генетический, историко-сравнительный, историко-системный).

Результаты и их обсуждение. На территории белорусско-литовских губерний первые санитарные попечительства стали появляться в городах после введения в них нового Городового положения 1870 г. и создания на этой основе качественно новой системы самоуправления. Одной из первых к учреждению санитарных попечительств приступила Ковенская дума. Согласно ее постановлению от 7 апреля 1877 г. город был разделен на 7 санитарных участков, для заведования ими было избрано 14 попечителей. Затем в 1879 г. их число было увеличено до 60 [1, с. 107]. В том же году Минская дума разделила город на 25 участков, в каждом из которых было создано по попечительству [2, л. 23]. Витебск был разделен на 417 участков, причем один попечитель заведовал 3 участками [подсчитано по: 3, л. 28–29 об., 31–32 об., 36–37 об.].

Однако городские власти столкнулись с серьезной проблемой. Сама идея привлечения населения к улучшению санитарного состояния городов была, несомненно, позитивной, но при ее реализации не была предусмотрена оплата труда санитарных попечителей. На этом основании они массово начали отказываться от исполнения своих обязанностей. Например, 24 января 1881 г. Витебская санитарная комиссия сообщила городскому голове Л.Х. Познеру об отказе всех попечителей от исполнения возложенных на них обязанностей «по необязательности бесплатного труда». Трижды назначались выборы санитарных попечителей, но они не состоялись в связи с отсутствием претендентов [4, л. 26].

В целом на протяжении 1880-х гг. в источниках (как архивных, так и делопроизводственных) отсутствуют упоминания о выборах в санитарные попечительства и их деятельности, но это не означает, что они полностью прекратили свое существование. Вопросы санитарного благоустройства и повышения эффективности противоэпидемических мероприятий по-прежнему оставались актуальными для региона. На этом фоне в начале 1890-х гг. возобновился процесс создания санитарных попечительств. Органы местного самоуправления начали разрабатывать для них специальные инструкции, в которых четко прописы-

вались механизмы формирования попечительств и их функциональные обязанности.

В качестве примера можно привести «Инструкцию санитарным попечителям, составленную Витебскою городскою думою на основании 3 пункта 63 статьи Городового положения 1892 г.». Согласно этому документу Дума избирала в помощь Санитарной комиссии санитарных попечителей на 4 года. Они должны были следить за исполнением всеми лицами и учреждениями законов и обязательных постановлений по санитарной части, принимать меры для предотвращения и прекращения распространения инфекционных заболеваний. Также санитарным попечителям следовало привлекать к суду виновных в нарушении обязательных постановлений по санитарной части. В пределах вверенного участка санитарный попечитель должен был следить за санитарным состоянием городских площадей, садов, бульваров, скверов, кладбищ, мест свалок и различных мест общественного пользования, а также общественных экипажей и средств сообщения внутри города, дворов. Под их надзором находились торговые, промышленные и иные общественные заведения, связанные с продажей продуктов питания, источники водоснабжения, фабрики, заводы, мастерские, рынки, склады, а также жилые помещения и квартиры, которые имели общественный или промышленный характер и которые могли способствовать распространению инфекционных заболеваний. В их отношении санитарный надзор применялся в том объеме, в каком это предусматривалось действовавшими законодательными актами и обязательными постановлениями Городской думы. При нарушении гигиенических требований санитарные попечители были уполномочены только собирать необходимые для города сведения и предлагать свои рекомендации по улучшению «общественного здоровья». Любые требования санитарного попечителя предъявлялись непосредственно хозяевам или доверенным распорядителям соответствующих учреждений или имуществ в устной либо письменной форме в виде извещений или повесток. Если требования игнорировались, попечитель делал представление об этом Санитарной комиссии, которая затем действовала по своему усмотрению. В §6 Инструкции особенно подчеркивалось, что вознаграждения за труд санитарным попечителям не предусматривалось [5, л. 5–7].

В 1901 г. санитарное попечительство было создано в одном из крупнейших городов региона – Вильно. 27 марта 1901 г. Дума, заслушав рекомендации Городского санитарного совета по усилению санитарного надзора и его реорганизации на новых принципах, учредила институт санитарных попечителей из местных домохозяев. На заседании 24 ноября 1901 г. было избрано 19 попечителей [6, с. 122, 126, 128]. В начале XX в. санитарные попечительства начали функционировать и в других городах региона – Гродно, Двинске и пр. [7, л. 326–326 об., 329; 8, л. 134].

Новый импульс этот процесс получил после того, как он был поддержан на уровне МВД. В апреле 1911 г. Главное управление по делам местного хозяйства разослало циркуляр об участковых санитарных попечительствах. В нем отмечалось, что «одной из наиболее действенных мер к улучшению наблюдаемого почти повсеместно в Империи неудовлетворительного санитарного состояния населенных мест является, как выяснила практика, привлечение самого населения к участию в охране санитарного благоустройства и, в частности, к наблюдению за точным исполнением установленных санитарных правил. Важность этой меры приобретает в настоящее время особое значение ввиду широкого распространения в последние годы холерной и иных эпидемий» [9, л. 497]. Но деятельность санитарных попечительств не всегда была успешной, так как органы местного управления и самоуправления зачастую по-разному трактовали действовавшее законодательство по вопросам санитарного благоустройства. Кроме того, наблюдалось крайнее разнообразие в принципах формирования попечительств и их функциях. Тем не менее, МВД считало полезным и необходимым устройство на местах санитарных попечительств в качестве постоянной меры, а для устранения перечисленных выше недостатков разработало для органов местного самоуправления «Основные положения о порядке деятельности участковых санитарных попечительств». Они носили рекомендательный характер. При учреждении санитарных попечительств в губерниях и областях могли вноситься изменения, которые органы городского и земского самоуправления признают соответствующими местным условиям [9, л. 497–497 об.].

На основании этого циркуляра были внесены изменения в деятельность уже функционировавших санитарных попечительств. Например, Витебская городская дума на заседа-

нии 3 октября 1912 г. утвердила «Правила об организации и порядке деятельности участковых санитарных попечительств в г. Витебске». Они были разработаны Городской санитарной комиссией, за основу были взяты «Основные положения...», предложенные МВД, но в них внесли изменения и дополнения [9, л. 498]. Если сравнить этот документ с Инструкцией 1892 г., то становится очевидной эволюция в понимании сущности деятельности института санитарных попечителей. В 1890-х гг. он рассматривался исключительно как вспомогательная структура в рамках городского самоуправления, чьи функциональные обязанности сводились к наблюдению за санитарным состоянием городских территорий и исполнением жителями обязательных постановлений по санитарной части. По сути, санитарные попечительства осуществляли полицейский надзор. К началу 1910-х гг. их функции существенно расширились. Так, согласно «Правилам...» участковые попечительства по-прежнему подчинялись Городской санитарной комиссии. Но теперь они обязаны были изучать санитарное состояние вверенных участков, выявляя причины их неудовлетворительного состояния и факторы, способствовавшие возникновению и распространению эпидемий, знакомить население с действовавшими «обязательными постановлениями по санитарной и ветеринарной части» и способствовать их соблюдению, популяризировать знания о гигиене, принимать меры к улучшению санитарного состояния города [9, л. 499–499 об.]. Таким образом, помимо полицейских функций, они должны были выполнять функции просветительские, не просто преследовать нарушителей, но и выяснять причины неблагоприятных явлений. Изменился и подход к порядку формирования санитарных попечительств. Ранее санитарными попечителями избирались местные домовладельцы, теперь к работе стали привлекаться квалифицированные кадры. В состав участкового санитарного попечительства должны были входить минимум три члена: санитарный врач или любой другой, состоявший на городской службе, двое гласных Городской думы либо представителей из числа избирателей. Кроме того, на добровольных началах в работе попечительства могли принимать участие все проживавшие на территории участка врачи (вольнопрактикующие либо состоявшие на государственной, общественной, частной службе), представители ведомств и благотвори-

тельных учреждений, наиболее уважаемые горожане, избранные на ежегодном собрании домовладельцев [9, л. 499–500 об.].

После опубликования циркуляра 1911 г. начался процесс создания и собственно земских участковых санитарных попечительств на территории трех белорусских губерний (Витебской, Минской и Могилевской), где было введено в действие «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1890 г. Как правило, они учреждались в пределах отдельных уездов на основании решений соответствующих земских собраний. В частности, в 1912 г. земские участковые попечительства были созданы в Новогрудском, Могилевском, Режицком и других уездах региона [10, с. 49; 11, с. 46–47; 12, с. 82].

Процесс создания участковых санитарных попечительств охватил весь регион, но он не развернулся в полной мере в связи с началом Первой мировой войны. В условиях военного времени органы местного самоуправления были вынуждены полностью переориентировать свою деятельность в социальной сфере. На первый план выступили проблемы организации помощи беженцам, обеспечения населения продуктами питания и топливом, участия в развитии системы медицинских учреждений.

Заключение. В пореформенный период органы местного самоуправления белорусско-литовских губерний в условиях постоянного увеличения численности населения столкнулись с необходимостью принимать меры, направленные на улучшение санитарного состояния региона для предотвращения распространения эпидемических заболеваний. Наиболее актуально это было для городов. Учитывая ограниченность финансовых ресурсов и малочисленность личного состава органов самоуправления, городские власти ряда губернских центров (Витебска, Ковно, Минска) начали создавать участковые санитарные попечительства, которые формировались из местных домовладельцев на добровольных началах. Их функции заключались в наблюдении за санитарным состоянием городских территорий и исполнением жителями обязательных постановлений по санитарной части, а также в привлечении к ответственности нарушителей. После принятия нового Городового положения 1892 г. на аналогичных основаниях были созданы санитарные попечительства и в других крупных городах региона – Вильно, Гродно, Двинске и пр. Качественное изменение принципов формирования санита-

рных попечительств и структуры их деятельности произошло после опубликования в 1911 г. циркуляра МВД и разработанных им «Основных положений о порядке деятельности участковых санитарных попечительств». Как видно на примере Витебска, существенно расширились функции санитарных попечительств: выйдя из пределов полицейского надзора, они включили в себя просветительский компонент. Изменилась и их структура. В состав попечительств начали приглашаться квалифицированные медицинские кадры, что положительно повлияло на качество их работы. На основании указанного циркуляра к созданию санитарных попечительств приступили и органы земского самоуправления белорусских губерний. Развитие их деятельности в полном масштабе помешало начало Первой мировой войны.

Конечно, санитарные попечительства не всегда качественно исполняли свои обязанности. Порой в их состав попадали случайные люди из числа домовладельцев. Некоторые попечительства существовали только на бумаге. Но сама идея создания санитарных попечительств несла в себе позитивную составляющую. Она выражалась в том, что органы местного самоуправления начали привлекать население к непосредственному участию в улучшении условий повседневного быта всего региона, давая таким образом возможность проявить собственную инициативу. Фактически через подобные институты, через привлечение населения к решению наиболее острых проблем повседневной жизни начали формироваться элементы гражданского общества.

Литература

1. Двадцатипятилетие городского общественного управления в городе Ковне / сост. И.С. Горбачевский. – Ковно: Типография Губернского правления, 1903. – IV, 144 с.
2. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ). – Фонд 24 (Минская городская дума). – Оп. 1. – Д. 3582. Постановления Думы [за 1879 г.].
3. НИАБ. – Фонд 2496 (Витебская городская управа). – Оп. 1. – Д. 23. Дело о приеме и увольнении санитарных попечителей.
4. НИАБ. – Фонд 2496. – Оп. 1. – Д. 33. Дело о принятии и увольнении членов Санитарной комиссии.
5. НИАБ. – Фонд 2496. – Оп. 1. – Д. 94. Дело об увольнении ветеринарного врача городской скотобойни Худзинского и о назначении Зенковича сверхштатным городским ветеринарным врачом.
6. Протоколы Виленской городской думы за второе полугодие 1901 года. – Вильно: Тип. М.Б. Жирмунского, 1901. – 8, 195, [1] с.
7. НИАБ в г. Гродно. – Фонд 17 (Гродненское губернское по городским делам присутствие). – Оп. 1. – Д. 520. Копии постановлений Гродненской городской думы за 1904 г.
8. НИАБ. – Фонд 2508 (Витебское губернское по городским и земским делам присутствие). – Оп. 1. – Д. 2270. Постановления Двинской городской думы за 1903 г.
9. НИАБ. – Фонд 2496. – Оп. 1. – Д. 185. Доклады Управы за 1912 г.
10. Краткий обзор деятельности земств Минской губернии в первом трехлетии. – Б/м, б/г. – 105, [1] с.
11. Журналы Могилевского уездного земского собрания Могилевской губернии (с 6 по 10 октября включительно [1911 г.]) / Могилевское уездное земское собрание. 1-я очередная сессия 1911 г. – Могилев-на-Днепре: Типо-литография А.И. Шнейдера, 1911. – X, 77, [1] с.
12. Журналы второго очередного Режицкого уездного земского собрания. Сессия 27–30 октября 1912 года. – Без тит. л. – [8], 84 с.

Поступила в редакцию 16.11.2015 г.