

АНАЛІЗ КОМПЛЕКСУ МЕДИКО-САНІТАРНИХ ТА ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНІТАРНОГО БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ В ХІХ СТОЛІТТІ

Національний медичний університет імені О.О.Богомольця
м. Київ

Ключові слова: гігієна, епідеміологія, санітарне законодавство, медичне право, історія медицини, благоустрій
Key words: hygiene, epidemiology, sanitary legislation, medical law, history of medicine, improvement

Резюме. В роботі на прикладі міста Києва показано формування і розвиток медико-санітарних і правових заходів по забезпеченню санітарного благоустрою населених пунктів України в ХІХ столітті як структурного елемента національного медико-санітарного законодавчого поля.

Summary. In the work formation and development of medical, sanitary and legislative measures of Kyiv city as an example, concerning sanitary improvement of settlements of Ukraine in XIX century as a structural element of domestic medical and sanitary legislation have been presented.

Благоустрій населених пунктів - це те питання, яке турбує населення як мегаполісів, так і невеличких поселень. Міські мешканці та керівництво територіальних громад постійно вирішують проблеми створення безпечних умов для проживання населення з максимальним збереженням благоустрою міст та їх інфраструктури.

Розвиток вітчизняних населених пунктів та виражена тенденція в сучасній Україні стосовно підвищення щільності населення у містах призвели до необхідності вирішення комплексу задач зі створення безпечних для здоров'я умов існування мешканців населеного пункту. На вирішення питань профілактики виникнення низки інфекційних та неінфекційних захворювань, характерних для високоурбанізованих населених пунктів, спрямовані нормативно-правові акти щодо забезпечення санітарного благоустрою населених пунктів.

З розвитком міст нагальним стало законодавче оформлення медико-санітарних вимог стосовно їх благоустрою. У сучасних умовах ведеться робота з вдосконалення вітчизняної нормативно-методичної та правової бази діяльності Державної санітарно-епідеміологічної служби України та органів місцевого самоврядування у цьому напрямку.

Окремі вітчизняні науковці вважають, що системне державне регулювання питань благоустрою розпочалось із прийняттям у 2005 р. Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [10, 19], що не може відповідати наявним історичним фактам.

Розглянемо це на прикладі столиці нашої держави - міста Києва, одного із населених пунктів, який характеризується бурхливим розвитком

в різних історичних періодах свого існування. За свої 15 віків Київ пройшов тернистий шлях від городища слов'янського племені полян до одного з найбільших міст Європи. На його прикладі ми розглянемо процеси зародження законодавчого забезпечення вирішення питань медичної безпеки при організації благоустрою населених пунктів.

МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕНЬ

Робота побудована із використанням проблемно-хронологічного принципу. Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, а саме: системно-історичний, нормативно-порівняльний та структурно-функціональний аналізи. Це дозволило провести оцінку досліджуваних санітарно-гігієнічних питань в історико-медичній площині. В основу дослідження покладено вивчення нормативно-методичного забезпечення та еволюції формування санітарно-гігієнічних вимог при благоустрої населених пунктів.

Джерелами дослідження слугували наукові публікації та збірки законів та підзаконних актів Російської імперії ХVІІІ - ХІХ століття.

РЕЗУЛЬТАТИ ТА ЇХ ОБГОВОРЕННЯ

Встановлення та закріплення на законодавчому рівні необхідності вирішення медико-санітарних питань при благоустрої вітчизняних населених пунктів почали оформлюватися на початку ХІХ століття.

Одним із перших законодавчих органів, які вирішували питання санітарного впорядкування території міста Києва, був «Тимчасовий Комітет для розгляду питань з благоустрою Києва», створений у 1824 р. [13]. До його функцій входив

нагляд за вирішенням питань благоустрою при плануванні та будівництві у місті. Цей Комітет вперше розробив заходи щодо впорядкування міста.

Серед першочергових завдань Комітет передбачав зобов'язати домовласників слідкувати за санітарним станом прибудинкової території, впорядкувати тротуари, тумби й містки, вирівняти вулиці, засипавши їх піском навпроти своїх дворів, відремонтувати паркани, дахи будинків. Проте ефективність цих документів була низькою, а в місті не існувало системи контролю за виконанням рекомендацій Комітету.

У той же час санітарний стан міста Києва бажав бути значно кращим. У архівних матеріалах Центрального державного історичного архіву України зазначено, що в 1831 році вулиці та подвір'я міста були забруднені сміттям і гноєм, який був джерелом шкідливих випаровувань. Вулиці мали ями, які загачувалися гноєм, що робило вулиці в період дощів непридатними до проїзду, тротуари та площі в місті не очищувалися та покриті були або багнюкою, або пилюкою, відповідно до пори року [18].

Такий стан не залишався поза увагою можновладців міста. У 1831 році генерал-губернатор Києва зобов'язав владу міста наглядати за чистотою вулиць і площ, тому що "чистота для здоров'я дуже необхідна" [16]. Також зверталася увага міського поліцеймейстера на те, що вулиці міста підмітаються не систематично. Акцентувалась увага і на те, що під час підмітання вулиць здійснюється така пилюка, що в будинках не можна відчиняти вікна. Окрім того, двірники і куховарки виливають помії на вулиці в будь-який час. Тож рішенням міської влади було регламентовано, щоб чистка вулиць та тротуарів відбувалась в усіх частинах міста, де покладена бруківка і в той час, коли це завдає мешканцям найменше клопоту [17].

Необхідність обговорення та вирішення питань благоустрою та санітарного стану міста зумовило створення в Києві «Тимчасового комітету для благоустрою міста» та розробку перших вимог утримання території міста та нагляду за його санітарним станом. Відтак, на законодавчому рівні вперше було сформульовано обов'язки киянських домовласників з дотримання вимог санітарії та створено можливість проводити відповідний контроль за їх дотриманням. Рішення «Тимчасового комітету для благоустрою міста» приймалися відповідно до «Положення про упорядкування міста», прийнятого 7 січня 1834 р. [9].

Згідно з правилами утримання території Києва та нагляду за його санітарним станом, прийнятих рішенням «Тимчасового комітету для благоустрою міста», власники будинків зобов'язані були вивозити сміття в спеціально відведені киянською поліцією місця за містом. Киянські домовласники за власні кошти повинні були впорядкувати прилеглу до садиб територію, а власники садиб, фасади яких виходили на вулиці, зобов'язані були тримати в чистоті прилеглі тротуари і половину проїжджої частини.

Очищення вулиць вони мали проводити не пізніше 7 години ранку, до початку транспортного руху. Взимку жителі міста повинні були очищати від снігу та посипати піском тротуари міста. З організацією централізованого водопостачання Києва, в період з 15 квітня по 15 вересня, передбачалось щоденне 3-кратне поливання першорозрядних (центральных) вулиць та площ, інших – по два рази на день.

Тимчасовий комітет для благоустрою міста був ліквідований у 1834 р. Його функції перейняв Тимчасовий комітет з благоустрою міста при Київському губернському правлінні [14]. Губернський комітет функціонував з 1834 р. до жовтня 1848 р. Він здійснював нагляд не лише за благоустроєм міста, а також контроль за будівництвом і ремонтом споруд. У 1842 р. комітет увійшов до складу Київської губернської будівельної комісії [5].

В історії розвитку системи нормативного забезпечення санітарного благоустрою міст важливим було прийняття Сенатом Росії у 1870 році «Міського положення». Дія цього «Міського положення» розповсюджувалась на 45 губернських міст Російської імперії, серед них на Київ, Харків, Чернігів, Полтаву та інші [2].

До компетенції місцевих органів самоврядування віднесено було й питання санітарного благоустрою населених пунктів. У загальних положеннях цього документа зазначено, що повноваження щодо клопотання та розпорядження по міському господарству та благоустрою лежать на міському управлінні, а контроль за їх законністю та виконанням – на губернаторі. Серед повноважень міського управління значна кількість питань, які належать до санітарного благоустрою. Це: ...«б) ...облаштування і утримання вулиць, ...водопроводів; в) справи, які стосуються благоустрою міського населення: засоби до забезпечення народного продовольства, улаштування ринків і базарів; піклування у межах, вказаних законом, про охорону народного здоров'я, про застосування засобів пере-

стороги проти пожеж і інших бід та про забезпечення від спричинених ними збитків; піклування про захист і розвиток місцевої торгівлі і промисловості, про улаштування пристаней, бірж і кредитних закладів; г) улаштування на кошти міста благодійних закладів і лікарень та завідування ними, на основах, вказаних для земських закладів відносно підвідомчих цим останнім такого роду закладів» [2].

Ще одним значним кроком у розвитку повноважень місцевих органів самоврядування було внесення до «Міського Положення» можливості затвердження Міськими Думами обов'язкових до виконання постанов з питань міського благоустрою, за умови, щоб ці постанови ні в чому не вступали в протиріччя до існуючих законів, та стосувались лише тих питань, що зазначені в статті 103 «Міського положення» [2].

Надана можливість дозволила Міським Думам видавати обов'язкові для мешканців постанови, які вирішували значну кількість медико-санітарних питань, а саме: «а) про порядок утримання в справності та чистоті вулиць, площ, бруківок, тротуарів, мостів і гатей, а також стічних труб, каналів, ставків, колодязів, канав і природних проток, не виключаючи тих, які знаходяться на землях, що належать приватним особам, закладам і відомствам;

б) про заходи щодо охорони цілості та чистоти і щодо захисту від пошкоджень громадських споруд і пам'ятників, які належать місту, а також садів, бульварів та інших громадських місць ...;

г) про очищення дворів, про устрій і чищення помийних ям та відхожих місць;

д) про устрій і порядок утримання боєнь та користування ними;

е) про заходи щодо дотримання чистоти в приміщеннях для продажу їстівних припасів і напоїв та щодо забезпечення їх нешкідливості;

ж) про заходи застороги проти псування води;...

к) про заходи попередження і припинення заразних, повальних та місцевих хвороб, а також падежу худоби» [2, – С.832-833.].

За порушення виданих міської Думою обов'язкових постанов винні підлягають стягненням за ст. 29 «Статуту про покарання», які накладаються Мировими Суддями, якщо в законі за подібні порушення не визначене особливе покарання. Посадовці, які служили у міському громадському управлінні, в тому числі і за наймом, у випадку прийняття злочинних рішень з питань санітарного благоустрою, підлягали по-

каранням, встановленим у статтях 329-387 «Уложення про покарання» [2].

Розвиток системи контролю за дотриманням належного санітарного стану в містах динамічно продовжувався. Здобутки медицини чітко встановили зв'язок між санітарним станом у містах та розвитком низки захворювань, в першу чергу, інфекційного походження. З прийняттям типового «Міського положення» (1870 р.) вперше було вирішено питання створення дієвих місцевих органів, які встановлювали потребу та проводили розробку заходів із оздоровлення міст у санітарному відношенні, організовували діяльність міської громади та контролювали виконання прийнятих рішень. З цією метою, згідно з вимогами «Міського положення», у Києві було створено Санітарну комісію при міській управі [7].

За пропозицією професора-гігієніста Віктора Андрійовича Субботіна, місто Київ було поділено на 4 санітарні дільниці. Кожну дільницю очолював санітарний лікар. Однак через нечітко виписані у вітчизняному законодавстві повноваження, дефіцит коштів та малу кількість санітарних лікарів вони не могли кардинально вплинути на санітарний стан міста. Зацікавленість можновладців та мешканців у санітарному стані міста спалахувала разом зі спалахами епідемій. У ці періоди значно посилювався контроль за дотриманням гігієнічних вимог та виконанням санітарних заходів як з боку поліції, так і думської санітарної комісії [7].

При розгляді питань санітарного благоустрою та медичного забезпечення, у «Міському положенні» було чітко прописано обов'язковість участі в ньому представника місцевого лікувального управління чи одного із місцевих лікарів. У Києві до складу санітарної комісії Міської Думи входив професор-гігієніст В.А. Субботін. Санітарна комісія міської Думи вирішувала питання, які в сучасних умовах належать до компетенції Державної санітарно-епідеміологічної служби України в царині запобіжного санітарного нагляду та формування санітарного законодавства [1, 7, 7].

Рішення санітарної комісії Міської Думи мали дорадчий характер. Остаточне рішення з усіх питань життєдіяльності міста приймалось на засіданнях Міської Думи.

У практичній діяльності Міська Дума мала також широкі права в прийнятті рішень стосовно збереження повітряного середовища у Києві. Так, з метою оздоровлення міста, було прийнято рішення заборонити влаштування постійних дворів у центральній частині міста, бо вони були

потужним джерелом забруднення повітря та джерел водопостачання міста. У той же час Міська Дума не мала права приймати рішення про дозвіл на вивіз нечистот на лід річок, які протікають через місто, звезення снігу і нечистот на лід озер, оскільки це заборонялось «Статутом медичної поліції».

Проблема забрудненості повітря населених пунктів загострювалась через наявність на території міст фабрик та заводів. До повноважень санітарної комісії входив розгляд можливості розташування на території міста промислових об'єктів з урахуванням забруднення повітряного басейну. Серед заборонених до розташування в містах промислових об'єктів належали маслобійні, цукрові заводи, фабрики з виготовлення асфальту, переробки шкір, льону тощо [4, 15].

Більш детально рішення медико-санітарних питань благоустрою та життєдіяльності міст викладено в правилах міського благоустрою, затверджених 26 квітня 1871 р. рішенням Російської Державної Ради.

Провівши аналіз правил міського благоустрою, ми виявили ряд положень, що стосуються підтримання чистоти в місті та запобігання розповсюдженню масових захворювань. Ці положення мають посилення на раніше затвердженні медичні вимоги, що містяться в «Статуті медичної поліції» та надають їм силу законодавчого акту прямої дії на міському рівні.

Правила міського благоустрою містили вимоги з медико-санітарних питань, які стосувалися здоров'я людини та запобігали поширенню захворювань. У першу чергу акцентувалась увага на якості та безпечності продуктів харчування, напоїв та питної води у взаємозв'язку з дотриманням правил санітарії населенням та санітарним станом населених пунктів [3]. Ці правила було доведено до відома всіх губернаторів циркуляром МВС від 30 квітня 1871р. У цьому документі окремо чітко прописано санітарно-гігієнічні та протиепідемічні вимоги та наведено алгоритми дій місцевих органів влади при виникненні спалаху холери та сибірки.

Розвиток нормативно-правового поля та необхідність забезпечення втілення санітарно-гігієнічних та протиепідемічних заходів при вирішенні питань благоустрою міст продовжувався та зумовив потребу створення спеціалізованих закладів та установ. На засіданні київської міської думи 21.05.1887р. було визнано необхідним створення спеціалізованого органу для здійснення контролю за санітарним станом міста - міської виконавчої санітарної комісії. У грудні 1891р., для виконання окремих функцій, при

комісії було створено санітарну станцію, яка здійснювала контроль за якістю продуктів харчування, питної води, проводила аналізи ґрунту, повітря, вносила пропозиції щодо профілактичних заходів попередження захворюваності населення [5].

Вітчизняна система нормативно-правового забезпечення санітарного благоустрою населених пунктів пройшла дуже складний шлях розвитку. На цей час вона складається з низки законів та підзаконних актів, що частково вирішують окремі питання. Першим законодавчим актом незалежної України, який намагався комплексно вирішити питання благоустрою населених пунктів, став закон України «Про благоустрій населених пунктів України», який набрав чинності з 01.01.2006 року [10]. Дія цього закону поширюється на відносини, що виникають у сфері благоустрою населених пунктів, і спрямовується на створення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля, збереження і охорону навколишнього природного середовища, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Серед повноважень владної вертикалі, прописаних у законі України «Про благоустрій населених пунктів України», зазначено: організація та забезпечення безпечних і здорових умов життєдіяльності населення; організація виконання робіт з благоустрою та санітарного очищення населених пунктів. У правах та обов'язках підприємств, установ та організацій у сфері благоустрою населених пунктів зазначено: утримувати в належному стані території, надані їм в установленому законом порядку; у процесі утримання об'єктів благоустрою (їх частин) дотримуватися відповідних технологій щодо їх експлуатації та ремонту, регулярно здійснювати заходи щодо запобігання передчасному зносу об'єктів, забезпечувати умови функціонування та утримання їх у чистоті й належному стані [10].

Таким чином, цей закон продовжує у вітчизняному нормативно-правовому полі чітко встановлену тенденцію закріплення на законодавчому рівні пріоритетів збереження здоров'я населення через створення безпечного, з медичної точки зору, благоустрою населених пунктів України. У той же час, відповідно до вимог законів України «Про благоустрій населених пунктів України» та «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», детальні вимоги щодо застосування санітарно-гігієнічних та протиепідемічних заходів з метою забезпечення високого рівня благоустрою населених пунктів закладено в «Дер-

жавних санітарних нормах та правилах утримання територій населених місць», виконання яких вирішує низку актуальних питань з санітарного благоустрою населених пунктів [6].

ВИСНОВКИ

1. Вітчизняна нормативно методична база з питань забезпечення санітарного благоустрою населених пунктів почала активно розвиватися з початку XIX ст. зі створення спеціалізованих інституцій з вирішення таких питань. У Києві це розпочалось створенням «Тимчасового комітету для благоустрою Києва» (1824 р.), продовжилось створенням думської санітарної комісії (1871 р.), міської виконавчої санітарної комісії (1887 р.) та міської санітарної станції (1891 р.).

2. Еволюція потреб суспільства, розвиток медичної науки та санітарної техніки зумовили можливість перейти з міського до загальнодержавного рівня нормативно-правового урегулювання питань міського санітарного благоустрою. Рішення та шляхи втілення забезпечення санітарного благоустрою міст на законодавчому рівні стали більш розгалуженими й охоплювали різні моменти життя українського суспільства, містили досить чіткі санітарно-гігієнічні вимоги та заходи стосовно санітарного стану в містах.

3. Прийняття в кінці XIX століття нових нормативно-правових актів з питань санітарного благоустрою міст дозволило на законодавчому рівні логічно об'єднати застосування в комплексі санітарно-гігієнічних та протиепідемічних профілактичних заходів, направлених на боротьбу з виникненням та поширенням особливо небезпечних епідемій. На прикладі застосування комплексу санітарно-гігієнічних та протиепідемічних заходів наведено алгоритми дій медичного персоналу та населення при виникненні спалаху холери та сибірки.

4. Сучасні нормативно-правові акти незалежної України, які висувають вимоги стосовно рівня санітарного благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій, мають глибоке історичне минуле та усталені традиції в рішенні медичних питань при благоустрої населених пунктів. Проект «Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць», розроблений відповідно до «Національного плану дій щодо підвищення рівня благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій на 2010-2015 роки», є логічним продуктом сучасних технологій санітарного нагляду, який бере витоки зі «Статуту медичної поліції» та обов'язкових санітарних постанов.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бенюмов Р.Я. Профессор В.А. Субботин / Р.Я. Бенюмов, И.М. Макаренко // Гигиена и санитария. – 1956. – №5. – С.38-42.

2. Высочайше утвержденное Городовое Положение // ПСЗ- 2 – Спб., 1874. – Т.45, ч 1: 1870. – С.832 - 839.

3. Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями. – СПб., 1882. – С. 343-353.

4. Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями. – СПб., 1882. – С. 92, 327-339.

5. Державний архів міста Києва: Путівник / Т. 1. Фонди дорадянського періоду. – К., 2007. – 128 с.

6. Державні санітарні норми та правила утримання територій населених місць: Наказ Міністерства охорони здоров'я України 17.03.2011 № 145. Електронний ресурс http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE19195.html

7. Макаренко И.М. Материалы о развитии гигиены на Украине. (Вопросы гигиены в трудах и деятельности ученых мед. фак. Киевского ун-та): автореф. дис. на соискание учен. степени канд. мед. наук / И.М. Макаренко. – К., 1963. – 21с.

8. Питання діяльності санітарної служби в працях першого професора-гігієніста України Суб-

ботіна В.А. / В.Г. Бардов, С.Т. Омельчук, А.М. Гринзовський, І.І. Швайко // Збірка тез доповідей. Наук.-практ. конф. „Актуальні питання гігієни та екологічної безпеки України” (до 120-річчя з дня народження академіка О.М.Марзєєва).–К., 2003.–Вип. 5.–С. 5-7.

9. Положення про упорядкування міста // ПСЗ-2, Т. 9. - с. 18-31. від 7 січня 1834 р. № 6704

10. Про благоустрій населених пунктів України: Закон України від 6 вересня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – С. 517.

11. Тетяна Слюдікова Забудова і благоустрій м. Києва в XIX-XX ст. (за документами київських архівів) // Архіви України. – 2009. – №1-2. – С. 61-78.

12. Тетяна Слюдікова Забудова і благоустрій м. Києва в XIX-XX ст. (продовження) // Архіви України. – 2009. – №3-4. – С. 47-65.

13. Тимчасовий комітет з благоустрою м. Києва 1824—1834 рр. // Державний архів м. Києва ф. 239, оп.-1, спр. 1, арк. 1.

14. Тимчасовий комітет з благоустрою міста при Київському губернському правлінні // Державний архів м. Києва ф. 19, оп. 1, спр. 1, арк. 1.

15. Ханьков Я.В. Очерк истории медицинской полиции в России // Санкт-Петербург: Тип. М-ва вн. дел, 1851. -114 с.

16. Центральний державний історичний архів України, м.Київ, ф. 533, оп. 1, спр. 1362, арк. 62.

17. Центральний державний історичний архів України, м.Київ, ф. 442, оп. 1, спр. 10795, арк. 2.

18. Центральний державний історичний архів Ук-

раїни, м.Київ, ф. 442, оп. 64, спр. 5, ч. I, арк. 119-120.

19. Черкаська Н.В. Правова основа здійснення благоустрою населених пунктів / Н.В. Черкаська // Економіка та право.– 2010. – №2(27). – С. 55-59.

