



**Светлана Леонидовна Гоцуляк,**  
соискательница  
Национальный юридический университет  
имени Ярослава Мудрого  
г. Харьков

УДК 340.15(477)«19»:342:95

## САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В УКРАИНСКИХ ГУБЕРНИЯХ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Статья посвящена изучению санитарно-эпидемиологического законодательства в начале XX в. Анализируется законодательство с точки зрения его полноты регулирования и четкости. Автор делает вывод, что при правильной законодательной регламентации санитарно-эпидемиологической деятельности можно защитить население от инфекционных болезней.

*Ключевые слова:* санитарно-эпидемиологическое законодательство, Устав медицинской полиции, охрана здоровья населения, инфекционные болезни.

Историко-правовое изучение санитарно-эпидемиологического законодательства, системы охраны здоровья по защите населения от острозаразных заболеваний имеет важное значение для упорядочения общественных отношений в сфере санитарно-эпидемиологической деятельности как обязательного условия нормальной жизни общества.

В статье анализируется санитарно-эпидемиологическое законодательство в украинских губерниях в начале XX ст., прежде всего Устав медицинской полиции как составляющая правового регулирования санитарно-эпидемиологического дела. Выбор этого периода обуславливается целью более совершенного исследования функционирования указанного законодательства в украинских губерниях во времена Российской империи.

Следует отметить отсутствие фундаментальных историко-правовых работ в сфере санитарно-эпидемиологического законодательства. Ученые в отраслях истории права и медицины не касались этой проблемы, осуществляя только общий обзор нормативной базы начала XX ст. Среди них такие авторы работ досоветского периода, как А. В. Корчак-Чепурковский, И. И. Моллесон, Н. Г. Фрейберг, М. Я. Новомбергский, Д. Н. Жбанков, А. А. Гинзбург,

а также советские и современные ученые — С. Н. Игумнов, Л. Н. Карпов, Н. Г. Диаконенко, Н. И. Пристанкова, И. Ю. Робак, В. В. Орленко и др.

Целью и задачей этой публикации является изучение санитарно-эпидемиологического законодательства с точки зрения его четкости, полноты регулирования, эффективности использования, а также результатов проведенных реформ, направленных на улучшение здоровья населения в украинских губерниях.

Актуальными являются вопросы историко-правового анализа санитарно-эпидемиологического законодательства и применения некоторых его элементов к реалиям современности с акцентированием внимания на специфике хронологического периода начала XX в. Новизна заключается в том, что впервые проанализирован большой круг законодательных актов, что помогло убедиться в полноте регламентирования, четкости и эффективности их использования.

В начале XX в. в Российской империи, в состав которой входили 9 украинских губерний, санитарно-эпидемиологическое законодательство, направленное на охрану здоровья населения, уже было достаточно систематизированным и эффективным.

В рассматриваемый период главным нормативно-правовым актом был Устав врачебный (в редакции 1905 г.), действовавший и в украинских губерниях. Он состоял из 3-х книг: I – «Свод Учреждений врачебных», II – «Устав медицинской полиции», и III – «Устав судебной медицины». Изучая «Устав медицинской полиции», можно увидеть, что санитарное законодательство в основном регулировало только медико-полицейские меры. Санитарного закона в начале XX в. еще не существовало, его заменял Устав медицинской полиции, который состоял из 5-ти разделов: I – Общие положения, II – Об общих мерах охраны народного здоровья, III – Об особых мерах охраны здоровья от повальных и заразных болезней, IV – Об учреждениях и мерах для предотвращения и прекращения эпидемических болезней и о карантинной страже, V – О ветеринарно-полицейских мерах.

В разд. II (гл. I «Об общих санитарных мерах») статьи были сгруппированы в 3 главы под названием: I – «Охранение чистого воздуха, почвы, источников питьевой воды» (статьи 650-658), II – «Охранение безвредности жизненных припасов и других предметов» (статьи 659-705) и III – «О погребении мертвых» (статьи 706-730).

Статьи 650-658 Устава медицинской полиции предусматривали основные меры по сохранению народного здоровья, а именно: защита от заражения воздуха, почвы, сохранение в чистоте улиц, рынков, дворов, отведение места для нечистот, сточных вод и содержание их в исправности. Так, удаление нечистот и отходов из населенных пунктов – городов и сел – возлагалось на их обывателей под надзором полиции (статьи 653, 656). Четкого формулирования этих обязанностей в законе не было, а только предусматривалось, что жители должны отводить места для своза нечистот. В то же время Устав предоставлял городским думах полную возможность перехода от примитивных способов

удаления отходов самими жителями к более совершенным – до удаления их специалистами, в силу этого дума имела право перевода натуральной повинности обывателей в денежную (ст. 652). По этому Уставу санитарный надзор распространялся и на бойни (ст. 657), которые должны были строить за городом, не выше течения реки и содержать в чистоте.

В соответствии с Уставом врачевным на полицию и городские управления возлагалось наблюдение за тем, чтобы в городах и селах речки и источники не были засорены, колодцы были почищены, возле них не должно быть никакого мусора (ст. 658). Уложение о наказаниях уголовных и исправительных в ст. 220 за порчу питьевой воды, спуск нечистот, делающих воду непригодной для питья или водопоя, предусматривало наказание в виде ареста до 1-го месяца или денежное взыскание в размере 100 руб. За нарушение некоторых норм, а именно: «а) несоблюдение правил о чистоте и опрятности улиц, допущение хождения скота по улице, неисправность помойных ям, несоблюдение правил о чистоте и опрятности во дворах (ст. 55), б) своз скота, мусора или нечистот в не назначенное место, разлитие или разбрасывание последних при перевозке (ст. 56), в) своз на чужие земли камней, мусора, палых животных и других нечистот (ст. 150)» была предусмотрена ответственность согласно определенным статьям упомянутого Уложения.

Когда разрастаются города, увеличивается численность населения настолько, что земля перегружается отходами, а оздоровление ее возможно только путем сжигания мусора, правильной организации вывоза нечистот, когда реки засорены и непригодны для питья, то даже незначительный медико-санитарный надзор может улучшить условия санитарной безопасности. Точной директивы к полному санитарному благополучию Устав медицинской полиции не дает, а содержит только ряд определенных требований которые предъявляются к санитарным мерам, и являются обязательными для всех жителей.

Устав медицинской полиции в разд. II (гл. II) предусматривал: «а) запрещение продажи испорченных или вредных для здоровья пищевых продуктов (статьи 659, 660), б) запрещение окраски пищи вредными для здоровья веществами (статьи 665, 676), в) наблюдение за посудой, служащей для приготовления и хранения пищевых веществ (ст. 668)». Надзор за выполнением закона о невредности пищевых припасов был возложен на губернские врачевные управления, а также на участковых врачей. Кроме того, в ст. 659 этого Устава эти же обязанности были возложены также на полицию и городские общественные управления.

В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных в статьях 209-213 за продажу гнилых продуктов, съестных припасов или напитков, вредных для здоровья, а также за добавление ненужных для употребления в пищу добавок, предусматривалось наказание в виде ареста либо денежного взыскания.

В основном санитарном законе (Уставе медицинской полиции) были также предусмотрены статьи о погребении мертвых, о местах, предназначавшихся для погребения, о сроках, которые должны соблюдаться для погребения мертвецов

(от одних суток летом и до трех суток в зимнее время) (статьи 703-730). Конкретно сроки погребения закреплялись в статьях 713-721, где предусматривалось что, погребение мертвецов раньше окончания трех суток запрещалось, а летом из-за жары допускалось погребение по истечению одних суток после смерти. В соответствии со статьями 703-707 для погребения умерших отводились места на расстоянии от крайнего жилища не менее ста саженей (213,36 м).

В статьях 722-724 Устава закреплялось, что трупы следует хоронить как можно глубже, чтобы глубина ямы была не менее двух с половиной аршин (1,78 м). Могилы надо было засыпать вровень с землей в этой местности. Статья 712 предусматривала предписание, что переполненные кладбища должны быть ограждены, а в безлесных местностях – обведены рвом. Никаких сооружений на этих кладбищах строить не разрешалось. На этом основании в ст. 725 запрещалось переносить старые гробы и мертвые тела на новое кладбище. Запрещалось также отдавать бывшие кладбища под пашню. Разделы III - «Об особых мерах охраны здоровья от повальных болезней и заразных болезней» (статьи 740-854) и IV - «Об учреждениях и мерах для предупреждения и пресечения эпидемиологических болезней и о карантинных стражах» (статьи 1006-1032) содержали меры санитарного характера, относящиеся к борьбе с повальными и заразными болезнями (статьи 740-760 Устава медицинской полиции). Меры при оспенной эпидемии закреплялись в статьях 761-853, где предусматривались меры по борьбе с эпидемией, прививки от оспы. Статья 854 указывала на проведение мер, предупреждающих такие эпидемии, как чума и холера [1, с. 800-950].

В этих разделах наглядно иллюстрируется, что законодатель предусмотрел все до мелочей, чем можно объяснить отсутствие в нормативном акте пробелов. А это, в свою очередь, свидетельствует о полноте регулирования этого вопроса и делает его более эффективным, четким, и понятным для населения.

Наряду с Уставом медицинской полиции как базовым документом были изданы локальные документы для более детального регламентирования борьбы с эпидемиями. Рассмотрим их.

По правилам «О принятии мер к прекращению холеры и чумы при появлении их внутри Империи», принятым 11 августа 1903 г., в каждой губернии должны быть организованы губернские санитарно-исполнительные комиссии, городские – в губернских городах и городах. Они должны были принимать все необходимые меры в борьбе с эпидемиями в уездах, губерниях и городах. Такие комиссии могли создаваться городскими думами с разрешения губернатора. Высшей государственной комиссией 19 августа 1903 г., были утверждены «Правила для санитарно-исполнительных комиссий о мерах по предупреждению борьбы с холерой и чумой» [2, ст. 1890], согласно которым на санитарно-исполнительные комиссии возлагалась обязанность исполнять все меры по борьбе с эпидемиями, а именно: а) обеспечивать населения чистой питьевой водой, б) надзирать за чистотой помещений, в) контролировать продажу съедобных припасов, г) обращать особое внимание на уничтожение крыс и мышей

в жилых помещениях и товарных складах в местности, где могут возникнуть чумные эпидемии. Санитарно-исполнительные комитеты в пределах своих районов должны были следить чтобы граждане и учреждения в случае возникновения эпидемий знали, куда обращаться. Это прямо предусматривалось в статьях 740, 741 Устава медицинской полиции.

Высшей учредительной комиссией 19 августа 1903 г., были изданы «Требования о погребении умерших от холеры на особо отведенных кладбищах», в которых говорилось, что погребение должно проводиться в плотных гробах, дно покрываться дезинфицирующим средством, которым засыпался и сам труп, обмотанный смоченной в дезинфицирующем растворе простыней. Это делалось для того, чтобы для населения не возникало какой-либо опасности с санитарной точки зрения.

Еще один правовой документ – Циркуляр от 11 января 1905 г. «О борьбе с холерными эпидемиями», изданный Министерством внутренних дел, был направлен на создание мер по борьбе с холерными эпидемиями. В его развитие выдано «Наставление о противохолерных мерах, выработанное управлением главного врачебного инспектора и одобренное медицинским советом». В нем предусматривались общие санитарные меры, направленные на а) очистку грунта, б) охрану от загрязнения естественных и искусственных водоемов, в) организацию водоснабжения, г) оздоровление жилых помещений, д) улучшение условий питания, е) защиту здоровья населения от эпидемий [3, с. 378 – 400].

С целью улучшения санитарного положения и предупреждения инфекционных болезней Высшей учредительной комиссией 19 августа 1903 г. издаются «Правила для предупреждения распространения холеры и чумы по железнодорожным путям» [2, ст. 1889]. Создание санитарно-исполнительной комиссии на железной дороге было направлено на защиту главным образом от инфекционных болезней. А 25 марта 1908 г. издаются «Правила для предупреждения распространения чумы и холеры по внутренним водным путям». Названные правовые документы были направлены на выявление, локализацию и борьбу с эпидемиями, которые могли быстро распространяться среди путешествующих железнодорожным и водным транспортом.

В украинских губерниях смертность населения за период с 1901 по 1914 годы составила 29,8 %. Одна из ее причин – массовые эпидемии, постоянно бушевавшие в стране. Так, в санитарно-статистических таблицах, изданных П. И. Куркиным, можно наблюдать динамику смертности от инфекционных болезней, составлявшей 47-77 % в году на 100000 жителей [4].

Санитарно-эпидемиологическая проблема, как видим, стала весьма важной задачей внутреннего регулирования, ведь ее санитарно-эпидемиологическое направление относилось к области предупреждения заболеваний, что не исчерпывается только организацией охраны народного здоровья. Даже при выполнении всех санитарных требований заболевания являются неизбежным явлением общественной жизни. Возникла неотложная потребность в разра-

ботке нормативных актов, которые регулировали бы меры по пресечению эпидемических заболеваний.

В то же время, реформирование санитарного законодательства существенно не продвигалось до принятия Императором резолюции от 11 августа 1908 г., в которой подчеркивалось: «Обращаю самое серьезное внимание Министра Внутренних Дел на безотрадное состояние в России санитарного дела. Необходимо во что бы то ни стало добиться не только улучшения его, но и правильной постановки. Нужно быть в состоянии предупреждать эпидемии, а не только бороться с ними. Требую, чтобы безотлагательно было разработано и внесено на законодательное рассмотрение дело упорядочения в России санитарно-врачебной организации» [5]. Для воплощения в жизнь этой Резолюции в 1912 г. создается межведомственная комиссия для пересмотра врачебно-санитарного законодательства, утвержденная Советом Министров [6, с. 378], которой 16 февраля 1912 г. вменяется в обязанность создать врачебно-санитарное законодательство и разработать предложения по обустройству учреждений, ведающих врачебно-санитарным делом [6, с. 389].

Как считает Н. И. Пристанскова только в совокупности перечисленных полномочий врачебно-санитарной части (по выводам Межведомственной комиссии) в Империи может быть надлежащим образом обеспечена возможность быстрого, беспрепятственного, непрерывного и плодотворного развития санитарного дела и тем самым достигнуто снижение чрезвычайной смертности и заболеваемости населения [7, с. 20 – 21].

В период проведения реформирования законодательства 6 апреля 1911 г. Министерством внутренних дел был издан циркуляр № 11 «Санитарные попечительства», основная идея которых – привлечение населения к участию в охране санитарного благополучия, в частности, в контроле за соблюдением и точным выполнением установленных санитарных правил. По мнению Н. Г. Диаконенко, эти учреждения в определенной мере дополняли земскую медицину и давали единую возможность населению активно принимать участие в решении санитарных вопросов [8]. Сначала они не имели связей с земством, носили временный характер и создавались только в момент эпидемий. Со временем возникает тесная взаимосвязь этих попечительств и санитарных органов городской и поветовой управы, а председатель попечительства входит в состав последних. Как отмечал С. Н. Игумнов, «Санитарные попечительства» служили своеобразной коррекцией земского и городского положений [9].

Одними из первых нормы Циркуляра № 11 ввели органы местного управления в г. Харькове. В развитие этого нормативного акта городская дума приняла свое положение о санитарных попечительствах. Формировались они общественным самоуправлением, а главные задачи состояли в изучении санитарных проблем города, санитарно-просветительской работе среди населения и в сборе пожертвований на санитарное благоустройство [10, с. 66-70].

С помощью разветвленной системы нормативно-правовых актов в этой сфере законодатель достиг не только улучшения санитарного дела, но и пра-

вильной его постановки, разработал и внес на законодательное рассмотрение дело упорядочения в Российской империи санитарно-врачебной организации, которая в своей деятельности была направлена на соблюдение санитарных норм, основывающихся, в свою очередь, на законодательстве государства. В пореформенный период нормы санитарии занимали важное место в сборниках законов по медицине и санитарии. Основным из них была работа Н. Г. Фрейберга «Врачебно-санитарное законодательство в России», изданная в помощь земским санитарным врачам в 3-х редакциях (1900, 1908 и 1913 гг.).

Как видим, на ряд государственных и общественных учреждений возлагалась обязанность заботиться о санитарно-эпидемиологическом благополучии, но на практике использование закона не создавало необходимой крепкой опоры. Источники этого периода свидетельствуют, что в процессе децентрализации санитарно-эпидемиологическое дело становится эффективнее, приближается к нуждам населения. Санитарно-эпидемиологическое законодательство становится более четким, регулируя все сферы деятельности общества в борьбе с эпидемиями.

Таким образом, можно сделать вывод, что на сегодняшний день исторический опыт реформирования санитарно-эпидемиологического законодательства представляет собой значительный интерес для ученых и законодателей. Его исследование поможет расширить проблемную сферу современной юридической науки и практики, будет содействовать выявлению оптимальных подходов к формированию государственной политики и созданию более конкретной законодательной регламентации санитарно-эпидемиологической деятельности.

Эффективность санитарно-эпидемиологического законодательства, его закрепление и совершенство значительно зависят от систематизации и кодификации правовых норм. Полнота законодательства является гарантией сохранения здоровья населения, создания благоприятных условий его жизни и защиты от инфекционных болезней.

**Список литературы:** 1. Устав врачебный // Свод законов Российской империи. – [В 16-ти т. – Т. 13]. – СПб.: [Б. и.], 1905. – 1892 с. 2. Собрание узаконений и распоряжений Правительства. – СПб., 1903. – № 119. – Ст. 1889, 1890. 3. Фрейберг Н. Г. Врачебно-санитарное законодательство в России : коммент. к законодательству : монография / Н. Г. Фрейберг. – СПб.: Практ. медицина, 1913. – 1071 с. 4. Куркин П. И. Санитарно-статистические таблицы : сб. диаграмм с объяснит. текстом : пособ. для наглядного преподавания и для самообразования / П. И. Куркин. – М.: [Б. и.], 1910. – 154 с. 5. СЗ РИ. – СПб., 1892. Т. XIII. (прод. 1912). Т. 1. – Ч. 2. – Кн. 5. – 345 с. 6. Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909 – 1917 гг.: 1914 г. – М.: Изд-во РОССПЭН, 2006. – 714 с. 7. Пристанскова Н. И. К вопросу об истории правового регулирования медико-санитарной деятельности / Н. И. Пристанскова // Личность, общество и образование в современной социокультурной ситуации : межвуз. сб. науч. тр. – СПб.: Изд-во ЛОИРО, 2006. – С. 20 – 29. 8. Диаконенко Н. Г. О санитарных попечительствах / Н. Г. Диаконенко // Гигиена и санитария. – 1911. – № 1. – С. 260 – 271. 9. Игумнов С. М. Земская медицина и мелкая земская медицина / С. М. Игумнов // Врачебная хроника Харьковской губернии. – 1907. – № 3. – С. 156 – 166. 10. Робак І. Ю. Організація охорони здоров'я в Харкові за імператорської доби (початок XVIII ст. – 1916 р.) : монографія. – Х. : ХДМУ, 2007. – 346 с.

**САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО  
В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ**

**Гоцуляк С. Л.**

Стаття присвячена дослідженню санітарно-епідеміологічного законодавства в українських губерніях на початку ХХ ст. Аналізується законодавство з точки зору його повноти регулювання й чіткості. Зроблено висновки, що при правильній законодавчій регламентації санітарно-епідеміологічної діяльності можна захистити населення від інфекційних хвороб.

*Ключові слова:* санітарно-епідеміологічне законодавство, Статут медичної поліції, охорона здоров'я населення, інфекційні хвороби.

**SANITARY-EPIDEMIOLOGICAL LEGISLATION IN THE UKRAINIAN PROVINCES  
IN THE EARLY TWENTIETH CENTURY**

**Gotsuliak S. L.**

The article is devoted to the sanitary and epidemiological legislation rescard in the early twentieth century. The analysis of legislation is illuminated in terms of its completeness and clarity. The makes the conclusions that the proper sanitary and epidemic legal regulation can protect the population from infective diseases.

*Key words:* sanitary-epidemiological legislation, the Charter of medical police, the public health protection, infective diseases.

*Поступила в редакцію 31.03.2014 з.*