



УДК 94(47).08
DOI 10.52575/2687-0967-2024-51-4-980-992
Оригинальное исследование

Противоэпидемическая деятельность органов городского самоуправления в уездных городах Курской губернии в конце XIX – начале XX в.

Кузнецов В.В. 

Воронежский институт Министерства внутренних дел России,
Россия, 394065, г. Воронеж, просп. Патриотов, 53

E-mail: vvk.vspu@yandex.ru

Аннотация. В статье исследуются основные направления противоэпидемической деятельности органов городского самоуправления в уездных городах Курской губернии в конце XIX – начале XX века. Выделяются и характеризуются превентивные и специальные противоэпидемические меры, вырабатываемые на местах, а также реализуемые городскими сообществами во взаимодействии или по поручению губернского и центрального аппаратов управления. Формируются выводы относительно эффективности деятельности городского самоуправления в сфере здравоохранения. Источниковую базу исследования составили материалы фондов Государственного архива Курской области. Статистическая основа исследования сформирована из опубликованных сведений, представленных в Обзорах Курской губернии. Специфика правового регулирования деятельности городского самоуправления в сфере здравоохранения определена на основании Городовых положений 1870 г. и 1892 г.

Ключевые слова: местное самоуправление, городские думы, городские управы, уездные города, Курская губерния, здравоохранение, эпидемии

Для цитирования: Кузнецов В.В. 2024. Противоэпидемическая деятельность органов городского самоуправления в уездных городах Курской губернии в конце XIX – начале XX в. *Via in tempore. История. Политология*, 51(4): 980–992. DOI: 10.52575/2687-0967-2024-51-4-980-992.

Финансирование: работа выполнена без внешних источников финансирования.

Anti-Epidemic Activity of City Self-Government Bodies in the County Towns of Kursk Province in the Late 19th – Early 20th Centuries

Vadim V. Kuznetsov 

Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia,
53 Patriotov Ave., Voronezh 394065, Russia

E-mail: vvk.vspu@yandex.ru

Abstract. The article examines the main directions of anti-epidemic activity of self-government bodies in the county towns of the Kursk province in the late 19th – early 20th centuries. The author highlights preventive and special anti-epidemic measures developed locally, as well as those implemented by urban communities in cooperation or on behalf of the provincial and central administrative offices. Conclusions are drawn regarding the effectiveness of the city self-government activities in the field of healthcare. The source base of the study was made up of materials from the funds of the State Archive of the Kursk region, including those devoted to the local government bodies of county towns and the activities of the Kursk province council for zemstvo and city affairs. The information published in The Reviews of the Kursk Province was used as the statistical basis of the study. The author determines the specifics of the legal regulation of the city self-government activities in the field of healthcare on the basis of the City Regulations of 1870 and 1892.

Keywords: local government, city councils, county towns, Kursk province, healthcare, epidemics

For citation: Kuznetsov V.V. 2024. Anti-Epidemic Activity of City Self-Government Bodies in the County Towns of Kursk Province in the Late 19th – Early 20th Centuries. *Via in tempore. History and political science*, 51(4): 980–992 (in Russian). DOI: 10.52575/2687-0967-2024-51-4-980-992

Funding: The work was carried out without external sources of funding.

Введение

Санитарно-эпидемиологическая обстановка в российских уездах в середине XIX века характеризовалась регулярными вспышками различных инфекционных заболеваний, плохо развитым медицинским обслуживанием и неудовлетворительным санитарным состоянием населенных мест. Высокая смертность от заболеваний и недостаточная организация противоэпидемической работы были характерны для всего Центрального Черноземья, в том числе Курской губернии. Как писал К.А. Краснобородько, в первой половине 1960-х годов в губернии насчитывалось всего 14 больниц в уездных центрах и одна в г. Курске с общей вместительностью 458 коек, что обеспечивало одно больничное место на 3 831 человека. Эффективность оказываемого лечения хорошо иллюстрировалась последствиями распространения холеры в 1855 г., из-за которой погибло 43 % заболевших [Краснобородько, 2008, с. 33]. И если холера вспыхивала краткосрочными эпидемиями, длящимися обычно 1–2 года, то многие заболевания имели долгосрочный характер и требовали постоянной эффективной профилактики и лечения (см. таблицу 1).

Таблица 1
Table 1

Динамика заболеваний в Курской губернии в конце XIX в – начале XX в.⁶⁵
The dynamics of diseases in the Kursk province in the late 19th – early 20th century

Название заболевания	Количество зафиксированных случаев заболеваний по годам					
	1886 г.	1889 г.	1893 г.	1897 г.	1902 г.	1904 г.
Грипп	н/д *	3 239	13 755	12 211	н/д	23 814
Тиф	4 099	7 221	11 929	8 983	4 450	3 864
Коклюш	2 322	3 275	8 297	8 849	8 210	7 925
Дизентерия	4 783	5 813	6 974	8 163	4 968	3 538
Холера азиатская	0	0	5 375	0	0	0
Скарлатина	5 725	1 624	2 332	2 085	1 928	3 299
Дифтерит	2 209	3 075	2 244	10 496	н/д	5 369
Корь	4 622	3 861	2 214	6 763	5 234	2 869
Заушница	н/д	191	1 775	3 089	1 737	6 631
Оспа	298	691	642	601	316	560
Холера европейская	0	0	364	0	20	20
Круп	н/д	181	213	625	н/д	2 188
Рожа	н/д	190	н/д	2 833	2 307	2 189
Сибирская язва	33	114	н/д	440	266	200

* н/д – нет данных.

Качественные перемены в указанной сфере обозначились во время проведения Великих реформ. В первую очередь в период модернизации претерпела изменение система губернского здравоохранения: попечение о народном здравии осуществляли врачебные отделения в составе губернского правления, земства, полиция и другие элементы губернского аппарата, в том числе городские органы местного самоуправления. Одной из ключевых задач в сфере здравоохранения для

⁶⁵ Обзор Курской губернии за 1886 год. Курск, 1887. С. 47–49; Обзор ... за 1889 год. С. 67–74; Обзор ... за 1893 год. С. 56–63; Обзор ... за 1897 год. С. 85–91; Обзор ... за 1902 год. С. 68–70; Обзор ... за 1904 год. С.59–61.



городского самоуправления была противоэпидемическая деятельность, включавшая комплекс мер по профилактике, предотвращению распространения и пресечению эпидемических болезней.

Тема здравоохранения в деятельности местного самоуправления хорошо известна в научном сообществе и рассматривалась многими авторами: Е.М. Смирновой [Смирнова, 2018], В.Ю. Кузьминым [Кузьмин, 2005], В.В. Назаровым [Назаров, 2003], А.Г. Захарян [Захарян, 2008] и другими. Противоэпидемиологическая деятельность городского самоуправления во взаимодействии с земствами в Курской губернии исследовалась К.А. Краснобородько [Краснобородько, 2010]. О механизмах обеспечения нужд населения в сфере здравоохранения в курских городах писали М.А. Сергиенко [Сергиенко, 2008] и А.И. Чвикалова [Чвикалов, 2017]. Вместе с тем основное внимание авторов было обращено борьбе с заболеваниями в губернском городе Курске, тогда как указанное направление деятельности самоуправления уездных городов в регионе остается малоизученным.

Объект и методы исследования

Объектом исследования является деятельность органов городского самоуправления по реализации санитарно-противоэпидемических мер в уездных городах Курской губернии в конце XIX – начале XX века.

Методологическую основу исследования составили принципы объективности, историзма, системности, а также статистический метод. Принцип научной объективности позволяет избежать субъективных оценок и идеологически ориентированных подходов. Принцип историзма побуждает изучать городское самоуправление в развитии с учетом исторической ситуации в стране и регионе. Системный подход позволяет осуществить углубленный анализ городского самоуправления как целостной системы, обладающей особой структурой, выполняющей определенные функции. Статистический метод позволяет проследить динамику заболеваний в уездных городах Курской губернии в конце XIX – начале XX века.

Источниковую базу исследования составили материалы фондов Государственного архива Курской области, в том числе посвященные городским органам местного самоуправления уездных городов (Ф. 228, Ф. 302, Ф. 377) и деятельности курского губернского по земским и городским делам присутствия (Ф. 54). Статистическая основа исследования сформирована из опубликованных сведений, представленных в Обзорах Курской губернии. Для характеристики правовых пределов деятельности городского самоуправления в сфере здравоохранения использовались Городовые положения 1870 г. и 1892 г.

Результаты и их обсуждение

Основные направления деятельности городов в сфере здравоохранения определяли нормы Городовых положений 1870 г. и 1892 г. в статьях 103 и 108 соответственно. В обязанности самоуправления входили меры по поддержанию чистоты в общественных местах и частных дворах, по контролю за торговлей продуктами питания, по соблюдению санитарных норм при убое скота, по поддержанию чистоты питьевой воды и, наконец, по предупреждению и пресечению заразных болезней⁶⁶. Закон давал определенную свободу в выборе конкретных способов реализации этих направлений с учетом местных особенностей, предписывая по вопросам благоустройства городов издавать обязательные постановления.

Впрочем, менее чем через год после принятия первого Городового положения в губернские и областные центры, где вводилось городское самоуправление по новому образцу, был направлен циркуляр Министерства внутренних дел от 30 апреля 1871 г., содержащий «Времен-

⁶⁶ Высочайше утвержденное 16-го июня 1870 года Городовое положение с объяснениями. СПб, 1870. С. 93–95; Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. СПб, 1894. С. 193–194.

ные правила по предметам городского благоустройства», основанные на нормах Устава строительного, Устава народного продовольствия, Устава пожарного, Устава врачебного и других нормативных источниках, имевших общегосударственную силу⁶⁷. Этот акт необходимо было использовать до принятия в городе собственного обязательного постановления по вопросам благоустройства, к тому же логика законодателя предполагала его использование в качестве базы для локальных актов городских дум с возможностью корректировки и дополнения.

В материалах Государственного архива Курской области удалось найти немало обязательных постановлений по благоустройству уездных городов, которые, наряду с предписаниями, поступавшими из губернского центра, и отчетами о деятельности городских управ, позволили представить систему мер, вырабатываемых и реализуемых органами местного самоуправления для обеспечения и поддержания народного здоровья.

Весь комплекс мер можно разделить на превентивные и специальные. К первым относились общие нормы по поддержанию удовлетворительного санитарного состояния в городах, ко вторым – комплекс специальных мер, направленных на борьбу с эпидемиями.

Базовым условием предупреждения распространения инфекций было поддержание чистоты в городе. В Судже, например, владельцы недвижимости обязывались утром и вечером производить очистку прилегающих ко двору улиц, а также лавок от навоза и сора, если двор граничил с площадью, то очищать пространство на пять саженей от границы участка. Площади убирали за счёт средств города, как и улицы, где проходили ярмарки и базары⁶⁸. В частных домах ретирадные места и помойные ямы обслуживались по мере необходимости, не допуская излишнего накопления нечистот, причем для уничтожения «зловония» отхожие места поливали или посыпали дезинфицирующими средствами. Не дозволялось устройство ретирад и помойных ям, как и временной свалки навоза, во дворах рядом с соседними усадьбами и улицами. Содержимое ретирад и помойных ям должно было вывозиться очистителями за город в указанное управой место⁶⁹. В Обояни в дополнение к указанным мерам требовалось нечистоты вывозить только в закупоренных бочках с 12 до 3 часов ночи и не по главным улицам. Ретирадные и помойные места должны были располагаться в глубине двора, не ближе 3 саженей к фундаменту зданий и соседским дворам⁷⁰. Немаловажным элементом обеспечения чистоты являлись надзор за исполнением обязательных постановлений и определение насущных потребностей городов. Так, в 1892 году в Рыльске было поставлено на вид, что из-за нехватки ретирадных мест на базарной площади люди справляли естественные нужды между лавок, в связи с этим 22 июля 1892 г. Санитарная комиссия просила управу немедленно приступить к постройке общественного отхожего места на базарной площади⁷¹.

Стоит отметить, что обязательные постановления по вопросам благоустройства городов были достаточно гибкими актами, которые менялись и дополнялись по инициативе городских обществ или губернского правления. Например, 27 июня 1913 г. Управлением главного врачебного инспектора был направлен циркуляр № 795 «О санитарном благоустройстве фабрично-заводских предприятий и горных промыслов и о санитарном надзоре за ними», который устанавливал, что постановления, составляемые городскими общественными управлениями, могут включать общие требования, касающиеся санитарного благоустройства занятых фабрично-заводскими предприятиями и горными промыслами территорий (в том числе охрана чистоты воздуха, воды и почвы и устранение вредных в санитарном отношении влияний указанных предприятий на окружающее население); санитарные требования по устройству и содержанию жилых помещений для рабочих⁷². Указанные нормы по поручению губернатора быстро получили свое место в обязательных постановлениях городов Курской губернии.

⁶⁷ Там же. С. 217, 703–714.

⁶⁸ Государственный архив Курской области (ГАКО). Ф. 377. Оп. 1. Д. 2. Л. 74–74 об.

⁶⁹ Там же. Л. 78–78 об.

⁷⁰ Там же. Л. 172 об.

⁷¹ ГАКО. Ф. 302. Оп. 1. Д. 285. Л. 4, 9.

⁷² ГАКО. Ф. 54. Оп. 1. Д. 2210. Л. 65–66 об.



Следующей превентивной мерой было обеспечение городского населения чистой питьевой водой, основными источниками которой являлись природные водоемы, находившиеся в пределах города, артезианские и ключевые колодцы, в редких случаях – водопровод. Вопросу водоснабжения уделяли особое внимание из-за повышенной опасности в эпидемическом отношении. В Судже городские колодцы очищались домовладельцами, запрещалось сваливать навоз и сор на берегу реки, как и в саму реку⁷³. В Обояни по течению реки в пределах городского поселения, откуда допускалось брать воду для питья, запрещалось стирать бельё, неочищенную шерсть, полоскать крашенные изделия, купаться, купать лошадей, собак и других животных. Во дворах не разрешалось устраивать колодцы ближе 4 сажень от ретирадных мест и помойных ям⁷⁴. Во время эпидемий местные власти могли запретить использование воды из рек, как это было в 1911 г. в Рыльске. В таком случае воду допускалось брать только из колодцев, куда добавляли известь и мел⁷⁵.

Города строго следили за водовозным промыслом. Например, в Дмитриеве никто не мог выполнять эту работу в черте города без разрешения городской управы. Для получения разрешения требовалось подать заявление с представлением свидетельства местной полиции о своей благонадежности. Если же разрешение бралось на работника, то, кроме этого документа, хозяева обязаны были представить управе письменное ручательство в благонадежности их работника. Каждому водовозу выдавалась типовая книжка, заверенная печатью городской управы, с обозначением номера водовоза, таксы за возку воды, правил водовозного промысла с листами чистой бумаги для записи домовладельцами жалоб на водовозов. Выданную книжку водовозы обязывались иметь при себе и предъявлять по первому требованию домовладельцам, полиции и городской управе. Все водовозы имели бочки одного образца, утвержденного городской управой совместно с полицией, окрашенные с наружной стороны масляной краской, с обозначением на ней номера водовоза, указанного в книжке. Воду дозволялось брать только из городского артезианского колодца, «не отказываясь везти воду куда бы то ни было в пределах городской черты по требованию жителя города и по установленной таксе». Доставка жителям воды из реки, а также из ключевых колодцев запрещалась, а виновные привлекались к ответственности полицией или городской управой по ст. 115 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями⁷⁶.

Появление водопровода в городе позволяло решить подобные проблемы, однако основной причиной, тормозившей развитие коммунальной инфраструктуры в городах, была слабая наполняемость бюджетов, деньги из которых в основном расходовались на содержание полиции, пожарных команд и нужды воинских контингентов [Кузнецов, 2020]. В губернии водопровод сравнительно рано появился в Белгороде и Курске (в последней трети XIX века), тогда как в большинстве уездных городов был устроен только в начале XX века. Строительство водопровода было важным шагом для развития любого уездного города, вместе с тем самоуправление могло позволить себе такие расходы только при появлении значительного сверхсметного дохода, к примеру, от продажи городской недвижимости. Своеобразный выход из ситуации нашли в г. Короче. 12 марта 1901 г. Корочанская дума приняла решение ходатайствовать о получении разрешения на строительство в городе водопровода «концессионным способом» (за счёт средств инвестора, в результате чего инвестор получал возможность эксплуатировать объект на возмездной основе, собирая доход в свою пользу). Прошение было удовлетворено курским правлением. 7 августа 1901 г. в Министерство внутренних дел направили первое представление № 1353, дополненное впоследствии заключением Курского губернского по земским и городским делам присутствия № 2011. Хозяйственный департамент МВД 28 ноября 1901 г. согласовал проведение кон-

⁷³ ГАКО. Ф. 377. Оп. 1. Д. 2. Л. 76.

⁷⁴ Там же. Л. 173–173 об.

⁷⁵ ГАКО. Ф. 302. Оп. 1. Д. 582. Л. 8, 9.

⁷⁶ ГАКО. Ф. 54. Оп. 1. Д. 2022. Л. 31–32.

курса на устройство водопровода по концессионному договору, от самоуправления требовалось своевременно представить на утверждение министерства проект договора на постройку и эксплуатацию водопровода, а также таксу за пользование им⁷⁷.

Источником распространения инфекций традиционно были места торговли продуктами питания, поэтому городское самоуправление стремилось обезопасить население от недобросовестных торговцев и некачественных продуктов. Продавать мясо и рыбу в городах разрешалось только в мясных рядах. Торговцы обязывались содержать свои лавки, столы и полки в чистоте, для чего утром и вечером предписывалось «промыть их дочиста». Не допускалось накопление нечистот, от которых мясо могло протухнуть и навредить здоровью покупателей. Мясную продукцию следовало накрывать чистыми холщевыми тряпками, в некоторых городах – пропитывать эти покрывала дезинфицирующим раствором. В Судже продавцам предписывалось носить белые фартуки. Продажа продуктов во время ярмарок или базаров на улицах, в местах, не предназначенных для торговли, не допускалась⁷⁸. Запрещалась продажа незрелых фруктов и овощей⁷⁹.

24 сентября 1904 г. губернаторам был разослан циркуляр Ветеринарного управления МВД № 1150, содержавший «Правила браковки мясных продуктов» и рекомендацию принять обязательные постановления о надзоре за убоем скота и мясными продуктами. Правила не допускали к убою для употребления в пищу крупный рогатый скот, телят, овец, коз и свиней моложе 14 дней, а лошадей – 30 дней, больных или сильно истощенных животных. Документ содержал перечень из 63 заболеваний, которые являлись основанием для браковки мяса⁸⁰. Определялся и порядок допуска мяса в продажу. При исследовании убитых животных ветеринарный врач осматривал тушу и внутренние органы, обращая внимание на различные особенности для отдельных животных. Для каждой свиной туши, например, требовалось «производить микроскопическое исследование» на присутствие трихин. Любая мясная туша или ее часть, осмотренная ветеринарным врачом и подлежащая к выпуску с городской бойни, должна была отмечаться особым клеймом, налагаемым безвредной краской, выжиганием (для свиных туш) или пломбами. Клейма или пломбы накладывались в соответствии с принятой разделкой туш на каждую отдельную часть и на каждую конечность. Доброкачественное мясо имело клейма синего цвета или пломбы круглой формы. На клеймах или пломбах обозначалась бойня, где было убито и осмотрено животное, а также время осмотра. Без этого мясо не могло быть выпущено в продажу⁸¹.

Если в городе не было скотобойни, порядок убоя животных, утилизации отходов, выделки шкур и допуска мяса к употреблению или продаже регулировали обязательными постановлениями. Лица, занимающиеся убоем скота, обязывались перед убоем уведомить полицию, которая приглашалась для освидетельствования животного ветеринаром или каким-либо из других врачей. После чего выдавалось разрешение на убой и свидетельство об осмотре скота⁸².

В 1892 г. в города Курской губернии был направлен циркуляр губернатора от 28 июля 1892 г. № 2625 о необходимости устройства скотобоев⁸³. При открытии городской скотобойни и салотопни все частные лица должны были обращаться за этими услугами только в городские заведения. Также запрещалось иметь во дворах в черте городского поселения склады сырых кож и продавать их на базарных площадях⁸⁴.

Наконец, поддержание народного здоровья обеспечивалось появлением новых больниц в уездах, в том числе по инициативе и за счет городских обществ. Так, 21 июля 1898 г. Белгородская городская управа направила губернатору представление, в котором говорилось о том, что в

⁷⁷ ГАКО. Ф. 54. Оп. 1. Д. 1022. Л. 1–7.

⁷⁸ ГАКО. Ф. 377. Оп. 1. Д. 2. Л. 80, 81 об.

⁷⁹ Там же. Л. 173.

⁸⁰ Там же. Л. 425–430 об.

⁸¹ Там же. Л. 431–432.

⁸² Там же. Л. 79.

⁸³ ГАКО. Ф. 228. Оп. 1. Д. 811. Л. 92.

⁸⁴ ГАКО. Ф. 377. Оп. 1. Д. 2. Л. 172 об., 173 об.



результате продажи казне земельного участка на городском выгоне в местном бюджете появилась свободная от городских обязанностей сумма в размере 12 379 руб. 20 коп., которую местное самоуправление решением, принятым городской думой 17 июня 1898 г., желает использовать на устройство в Белгороде больницы имени Императора Александра II. 5 сентября того же года хозяйственный департамент Министерства внутренних дел согласовал прошение⁸⁵.

Таким образом, превентивные меры, предпринимаемые городским самоуправлением для предупреждения появления и распространения заболеваний, можно подразделить на меры по поддержанию удовлетворительного санитарного состояния в общественных и частных местах; контролю за оборотом продуктов питания, норм их выработки и продажи; обеспечению населения питьевой водой и надзору за поддержанием её чистоты; а также развитию инфраструктуры здравоохранения.

Специальные меры предполагают противодействие эпидемиям в городах. Нормы, направленные на борьбу с распространившимися болезнями, были разнообразны по своим источникам и адресатам: могли инициироваться центральным или губернским аппаратами управления, а также на местном уровне. Мы рассмотрим те из них, которые становились обязанностями городского самоуправления в контексте двух эпидемий чумы, начавшихся в Курской губернии в 1892 г. и 1911 г.

В 1892 г. в европейской части России началась эпидемия азиатской холеры, которая задела и Курскую губернию (см. таблицу 2). Появление заболевания в пределах государства было прогнозируемо, так как вспышки холеры в 1891 г. фиксировались в соседних странах. В этой связи шаги по борьбе с болезнью начали предпринимать еще до ее распространения. В 1892 г. в Правительственном вестнике были напечатаны правила, составленные медицинским департаментом Министерства внутренних дел, «Об организации санитарно-исполнительных комиссий»⁸⁶.

Таблица 2

Table 2

Распространение азиатской холеры в Курской губернии в 1892–1893 гг.⁸⁷
 The spread of Asian cholera in Kursk province in 1892–1893

Уезд	Количество зараженных населенных пунктов		Заболевших, чел.		Умерших, чел.	
	1892 г.	1893 г.	1892 г.	1893 г.	1892 г.	1893 г.
Рыльский	26	3	375	37	н/д*	12
Щигровский	22	9	105	80	н/д	41
Льговский	15	10	112	103	н/д	40
Путивльский	9	5	120	117	н/д	50
Суджанский	38	9	577	176	н/д	83
Белгородский	44	11	1 035	210	529	107
Обоянский	51	16	673	227	н/д	87
Тимской	23	31	388	257	н/д	105
Дмитриевский	13	20	14	382	7	119
Корочанский	41	35	381	417	н/д	166
Грайворонский	32	20	830	427	349	145
Старооскольский	76	43	969	455	456	176
Новооскольский	55	42	649	544	н/д	254
Фатежский	48	73	171	804	н/д	258
Курский	117	73	2 555	1 139	1 132	354
Всего	610	400	8 954	5 375	4 151	1 977

*н/д – нет данных.

⁸⁵ ГАКО. Ф. 54. Оп. 1. Д. 785. Л. 1–1 об, 5.

⁸⁶ Правительственный вестник. 1892. № 123.

⁸⁷ Обзор Курской губернии за 1892 год. Курск, 1893. С. 64–65; Обзор ... за 1893 год. С. 59–60.

Санитарно-исполнительные комиссии в уездных городах учреждались из врачей и представителей городского самоуправления для подготовки и осуществления противохолерных мероприятий. В компетенцию комиссий входили: контроль качества питьевой воды и продуктов питания, их хранения и продажи; поддержание чистоты городских улиц и частных домовладений с правом требовать устранения свалок нечистот; организация холерных кладбищ; дезинфекция помещений, в которых располагались заболевшие, после их смерти или выздоровления; принятие решений о запрете массовых мероприятий: ярмарок, базаров, церковных праздников. К прочим полномочиям комиссий относилось инспектирование больниц и заведений, где размещались больные холерой, а также ведение статистики распространения эпидемии. Исполнение требований комиссий обеспечивалось поддержкой полиции.

На примере города Рыльска проследим порядок работы одной из таких структур. 14 июля 1892 г. в письме № 379 уездный предводитель дворянства указывал городскому голове на необходимость создания Уездного санитарного комитета ввиду опасности распространения холеры. 20 июля 1892 г. комиссия направила первое постановление в Рыльскую городскую управу о привлечении в город медицинского персонала, в каждый из пяти образованных участков: врача, фельдшера и двух санитаров. Расходы на жалование персонала предписывалось подготовить к 20 августа 1892 г. 22 июля 1892 г. комиссия просила управу: немедленно приступить к постройке общественного отхожего места на базарной площади; организовать сбор ящиков для вывоза нечистот и навоза; приступить к ремонту и чистке колодцев в городе; уведомить лиц, занимающихся вывозом нечистот, что если они будут требовать больше 50 коп. за вывоз 1 ящика, то они будут заменены; приобрести 10 лопат, несколько тачек и негашеную известь для начала работ по дезинфекции. В августе по поручению комиссии и земского исправника управой было определено место для погребения в случае эпидемии. Им стал участок «около 300 сажень ниже Богословского кладбища, где в 1877 и 1878 годах были погребены пленные турки». Владельцам трактирных заведений управа рассылала повестки, в которых просила уменьшить цену на чай и кипяченую воду, открыть в балагане на базарной площади место продажи чая по низким ценам. 8 сентября 1892 г. заведующий рыльской городской эпидемической больницей сообщал управе, что в городе началась эпидемия холеры. К 6 ноября количество заболевших составляло 84 человека. 9 октября 1892 г. секретарь санитарной комиссии сообщал в управу о том, что эпидемическая больница переполнена и требуется предоставить другое помещение для больных. 20 октября санитарная комиссия постановила просить городскую управу обязать кладбищенских сторожей не допускать погребения умерших без заключения врача⁸⁸. Как видно из представленной хронологии событий, основными задачами комиссий были инспектирование и организация противоэпидемических мероприятий в городе во взаимодействии с местным самоуправлением.

Во время эпидемии холеры 1911 г. в Курской губернии упоминается действовавшая в масштабах всего региона губернская санитарно-исполнительная комиссия, которая устанавливала требования общего характера для всех населенных пунктов и определяла органы, ответственные за их исполнение⁸⁹.

Для информирования населения о правилах предупреждения заражения холерой и её распространения Министерством внутренних дел формировались памятки, которые впоследствии распространялись губернским правлением и земствами. Так, 2 августа 1892 г. Рыльская уездная земская управа направила в городскую управу 50 экземпляров наставлений «о мерах предохранения от холеры» для жителей города⁹⁰. В июле 1892 г. Врачебное отделение губернского правления передало экземпляры «Наставления для производства дезинфекции жилых помещений, белья, одежды, мягких постельных принадлежностей и

⁸⁸ ГАКО. Ф. 302. Оп. 1. Д. 285. Л. 5–10 об., 16, 25–26, 41, 43.

⁸⁹ ГАКО. Ф. 54. Оп. 1. Д. 2022. Л. 71–71 об.

⁹⁰ Там же. Л. 14.



извержений больных при заразных заболеваниях» городским врачам и фельдшерам⁹¹. Контроль за исполнением рекомендаций и требований, изложенных в перечисленных и аналогичных правилах, ложился на органы городского самоуправления.

Наряду с общими предписаниями в период распространения инфекционных заболеваний правительством принимались акты, направленные на урегулирование частных ситуаций. Примером могут служить «Временные правила о погребении умерших от холеры магометан»⁹² (мусульман), на основании которых органам самоуправления предписывалось ограничивать проведение религиозных обрядов. В городах с татарским населением обряд омовения умерших от холеры магометан допускался только на холерных кладбищах. В случае смерти от холеры труп умершего следовало обернуть в простыню, обильно смоченную раствором сулемы крепостью 1:600 – 1:1 000, уложить в осмоленный ящик с плотно закрывающейся крышкой и в таком виде отвезти на холерное кладбище. Обряд омовения совершали назначенные лица, присутствие посторонних строго запрещалось, причем лица, проводившие обряд, перед возвращением в свои дома проходили дезинфекцию. Место проведения обряда обрабатывали под наблюдением врача и фельдшера, а предметы, использованные для омовения, закапывали вместе с телом и засыпали негашеной известью.

Основной объем противоэпидемических мер определялся на уровне губернии с учетом фактического состояния дел. Так, 28 июня 1892 г. городским управам был направлен циркуляр курского губернатора № 142. Ввиду появления в пределах европейской России и возможности занесения в Курскую губернию холеры городским головам предписывалось обратить особое внимание на санитарное состояние и озаботиться изысканием способов к ассигнованию необходимых сумм для принятия предупредительных мер на случай появления болезни в местностях Курской губернии⁹³. Городам рекомендовалось направить средства на приобретение дезинфекционных веществ, медикаментов, выделить помещения для организации больницы на случай холеры и на случай изоляции первых заболевающих, изыскать средства на жалование медицинскому персоналу – частным врачам и фельдшерам – за наблюдение за санитарной частью, а также за производство дезинфекции⁹⁴.

Одна из предупредительных мер уточнялась в циркуляре губернатора от 18 июня 1892 г. № 1848 о назначении санитарных попечителей в городах⁹⁵. Стоит отметить, что упоминания о санитарных попечителях встречаются в актах городских дум периода становления городского самоуправления по новому образцу. Например, в обязательном постановлении г. Курска, утвержденном 14 марта 1878 года, описывались обязанности «участковых попечителей»: наблюдение за точным исполнением жителями города санитарных правил, за уничтожением нечистот во дворах в помойных ямах, отхожих местах, на улицах и в особенности городских площадях, в руслах по течению рек, в мясных и рыбных лавках, на кожевенных заводах, устроенных среди города, на зловонных клеевых и войлочных фабриках, в скотобойнях, в гостиницах, общественных заведениях, в домах, занимаемых мастерскими, и в банях, которые служат источником распространения болезней из-за гниения застаивающейся воды под полами и зловония⁹⁶. Во время эпидемии холеры 1892 г. по распоряжению губернатора требовалось разделить город на участки и поручить попечителям осуществлять контроль за выполнением обязательных постановлений, принимаемых городской думой, по противоэпидемическим вопросам. На вверенном попечителю участке он должен был опрашивать население о состоянии здоровья, сообщая о каждом заболевшем врачу и полиции.

Во время очередной эпидемии холеры в письме курского губернатора городским управам от 30 апреля 1911 г. указывалось, что привлечение населения к участию в охране

⁹¹ Там же. Л. 23.

⁹² Там же. Л. 34.

⁹³ ГАКО. Ф. 228. Оп. 1. Д. 811. Л. 46.

⁹⁴ ГАКО. Ф. 302. Оп. 1. Д. 285. Л. 3 об.

⁹⁵ Там же. Л. 3.

⁹⁶ ГАКО. Ф. 377. Оп. 1. Д. 2. Л. 168.

санитарного благоустройства и наблюдению за точным исполнением установленных санитарных правил показало себя «наиболее действенной мерой по улучшению санитарного состояния населенных мест», поэтому Министерство внутренних дел рассмотрело этот метод не только как временный и подготовило «Примерные основные положения об организации и порядке деятельности участковых санитарных попечительств», рекомендовав ввести их в губерниях с необходимыми корректировками и дополнениями⁹⁷.

Текст положения был разослан в циркуляре МВД № 11 от 6 апреля 1911 г.⁹⁸ Санитарные попечительства открывались по постановлению городской думы и находились в непосредственном ведении городской санитарной комиссии, при ее отсутствии – городской управы. Попечительству утверждалась определенная территория деятельности, аналогично делению города на административные, врачебные, санитарные или другие участки. Все члены санитарного попечительства избирались городской думой и финансировались за счет городских средств. В состав попечительства входили: санитарный врач, состоящий на городской службе, и двое гласных, а также все живущие на участке врачи, представители благотворительных учреждений и прочие горожане, «пользующиеся уважением и доверием населения». Председателем попечительства являлся один из гласных и занимал эту должность на срок своих полномочий в городской думе. Председатель приглашался на все заседания санитарной комиссии и совещания по санитарным вопросам при городской управе с правом голоса. Не менее раза в месяц попечительство собиралось для обсуждения подведомственных вопросов.

Попечители имели широкие полномочия: знакомились с санитарным состоянием участков и с причинами нарушения санитарных требований; исследовали все неблагоприятные условия, способствующие появлению и распространению эпидемических болезней; доводили до населения обязательные постановления по санитарной и ветеринарной части, правила гигиены; заботились об устранении причин заболеваний и поддержании условий проживания несостоятельной части населения в безопасном состоянии. По этому вопросу они могли взаимодействовать с общественными и частными благотворительными учреждениями. Побуждали домовладельцев, управляющих фабрик, заводов и прочих к сознательному соблюдению установленных санитарных правил и обязательных постановлений городской думы. Осуществляли контроль за общественными, частными и казенными сооружениями для водоснабжения, источниками водоснабжения (реки, озера, колодцы) и сооружениями для удаления нечистот; общественными местами (площадям, улицы, сады, кладбища); любыми жилыми помещениями, общественными и промышленными зданиями; разного рода торговыми и ремесленными заведениями, связанными с производством продуктов питания; общественными средствами передвижения; условиями жизни и труда ремесленных и промышленных заведений. В случае неисполнения требований закона или обязательных постановлений по санитарной части городской думой члены попечительства могли привлечь виновных к судебной ответственности или сообщить городской санитарной комиссии, городской управе или полиции о нарушении. Для этого они наделялись правами составления протоколов о нарушениях правил, возбуждения «судебного последования и обличения виновных перед судом», взимания компенсаций за расходы по устранению нарушений. Попечители могли вносить представления в городскую управу о необходимых мерах по поддержанию санитарного благосостояния подведомственного участка.

Наконец, акты городских дум включали некоторые специальные меры противодействия эпидемиям. Так, в каждом обязательном постановлении можно найти схожие нормы о том, что домовладельцы в случае появления «заразительной или повальной» болезни обязывались незамедлительно уведомить об этом городскую полицию и городскую управу, обратиться за советом к городскому, уездному, земскому или любому практикующему врачу.

⁹⁷ ГАКО. Ф. 302. Оп. 1. Д. 582. Л. 4–4 об.

⁹⁸ Там же. Л. 5–6 об.



Широко распространены были запреты на ввоз в города и продажу на базарах и ярмарках сырых, невыделанных кож из тех мест, где были эпидемии⁹⁹.

Некоторые города уделяли противоэпидемическим вопросам особое внимание, что выразилось в уникальных для губернии нормах. Например, в соответствии с постановлением, составленным Путивльской городской думой в 1903 г., при появлении холеры, чумы или другой повальной болезни город разделялся на санитарные округа или участки. В каждый участок приглашался один из гласных или членов особо избранной думой комиссии из домовладельцев для заведывания участком. Правила, подлежащие исполнению во время эпидемий, печатались и рассылались жителям города городской управой бесплатно. В каждом участке заблаговременно определялось помещение, которое оборудовалось для размещения больных. Для ухода за больными приглашались врачи и фельдшеры по усмотрению управы. Адреса приглашенных врачей и фельдшеров сообщались городской управой домовладельцам. Перед врачами, проживавшими в городе, городская управа ходатайствовала оказывать бесплатную помощь беднейшим жителям, а с содержателями аптек договаривалась о понижении цен на лекарства, отпускаемые для бедных больных. В случае сильного распространения эпидемии городской управе предоставлялось право, независимо от участковых гласных думы, избирать через каждые 10–15 домов особых попечителей из владельцев городского имущества, списки которых представлялись на утверждение думы¹⁰⁰. Подобные примеры указывают на стремление органов самоуправления решать местные вопросы путем выработки нетиповых методов, следовательно, заинтересованность в результатах деятельности.

Заключение

По реформе 1870 г. органы городского самоуправления получили значительные свободы в вопросах развития подведомственных им территорий. Главной проблемой благоустройства стали скудные бюджеты городов, обремененные обязанностями по содержанию некоторых государственных структур. Вместе с тем во многих сферах, в том числе охране здоровья населения, местное самоуправление стремилось развивать городскую инфраструктуру, изыскивая средства на строительство больниц, водопроводов, благоустройство городских улиц. В периоды эпидемий города брали на себя часть расходов по содержанию медицинского персонала, приобретение лекарств и обеспечение санитарно-противоэпидемических мер.

Обеспечение санитарно-противоэпидемических мер во многом реализовывалось путем привлечения городских домовладельцев. Так, поддержание чистоты улиц, водоемов и иных источников питьевой воды, организация производства и продажи продуктов питания, внутренний контроль исполнения санитарных правил в периоды эпидемий, осуществляемые городскими сообществами своими силами и за свой счёт, показали себя наиболее действенными средствами. Об этом свидетельствует и государственная политика по закреплению некоторых методов, выработанных на местах, на общегосударственном уровне. Таким образом, деятельность городского самоуправления, в особенности в уездных городах, лишенных серьезных экономических опор, способствовала созданию благоприятных условий в сфере здравоохранения.

Список источников

- Высочайше утвержденное 16 июня 1870 года Городовое положение с объяснениями. СПб., 1870. [2], 241 с.
- Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. СПб., 1894. XVI, 816 с.
- Государственный архив Курской области (ГАКО). Ф. 54. Курское губернское по земским и городским делам присутствие. Оп. 1. Д. 785.
- ГАКО. Ф. 54. Курское губернское по земским и городским делам присутствие. Оп. 1. Д. 1022.
- ГАКО. Ф. 54. Курское губернское по земским и городским делам присутствие. Оп. 1. Д. 2022.

⁹⁹ ГАКО. Ф. 377. Оп. 1. Д. 2. Л. 88.

¹⁰⁰ ГАКО. Ф. 54. Оп. 1. Д. 2210. Л. 101 об. – 102.

- ГАКО. Ф. 54. Курское губернское по земским и городским делам присутствие. Оп. 1. Д. 2210.
ГАКО. Ф. 228. Обоянская городская Дума. Оп. 1. Д. 811.
ГАКО. Ф. 302. Рыльская городская управа. Оп. 1. Д. 285.
ГАКО. Ф. 302. Рыльская городская управа. Оп. 1. Д. 582.
ГАКО. Ф. 377. Суджанское городское общественное управление. Городская дума и городская управа. Оп. 1. Д. 2.
Обзор Курской губернии за 1886 год. Курск, 1887. 55, [79] с.
Обзор Курской губернии за 1889 год. Курск, 1890. 88 с.
Обзор Курской губернии за 1892 год. Курск, 1893. 76 с.
Обзор Курской губернии за 1893 год. Курск, 1894. 77, [101] с.
Обзор Курской губернии за 1897 год. Курск, 1898. 109, [112] с.
Обзор Курской губернии за 1902 год. Курск, 1903. [4], 84, [61] с.
Обзор Курской губернии за 1904 год. Курск, 1905. [4], 86, [45] с.
Правила «Об организации санитарно-исполнительных комиссий». Правительственный вестник. 1892. № 123.

Список литературы

- Захарян А.Г. 2008. Деятельность Российского государства по развитию системы управления здравоохранением в XVIII – начале XX веков. Дис. ... канд. ист. наук. Москва, 219 с.
Краснобородько К.А. 2008. Земская медицина Курской губернии середины 60-х годов XIX – начала XX века. *Вестник Челябинского государственного университета*. 5 (106): 32–38.
Краснобородько К.А. 2010. Становление и развитие земской медицины в Курской губернии в середине 60-х гг. XIX – начале XX вв. Дис. ... канд. ист. наук. Курск, 239 с.
Кузнецов В.В. 2020. Формирование и деятельность всесословного самоуправления в уездных городах Воронежской губернии (1870–1918 гг.). Воронеж, 254 с.
Кузьмин В.Ю. 2005. История земской медицины России и влияние на неё государства и общественности (1864 – февраль 1917 гг.). Дис. ... д-ра ист. наук. Самара, 527 с.
Назаров В.В. 2003. Деятельность земских учреждений в области здравоохранения в 60-е гг. XIX – начале XX вв. (по материалам Саратовской губернии). Дис. ... канд. ист. наук. Саратов, 219 с.
Сергиенко М.А. 2008. Городское самоуправление провинциальной России в конце XIX – начале XX вв. (на примере Курской губернии). Дис. ... канд. ист. наук. Белгород, 199 с.
Смирнова Е.М. Становление системы здравоохранения в российской провинции. 1775–1914 гг. (по материалам региона Верхней Волги). Дис. ... д-ра ист. наук. Нижний Новгород, 470 с.
Чвикалов А.И. 2017. Учреждения общественного самоуправления (земское и городское) в губерниях Центрального Черноземья России во второй половине XIX – начале XX в.: организационный и социальный аспекты. Дис. ... д-ра ист. наук. Воронеж, 701 с.

References

- Zacharyan A.G. 2008. Deyatel'nost' Rossijskogo gosudarstva po razvitiyu sistemy upravleniya zdoravooxraneniem v XVIII – nachale XX vekov [The Activity of the Russian State in the Development of the Healthcare Management System in the XVIII – Early XX Centuries]. Dis. ... kand. ist. nauk. Moskva, 219 p.
Krasnoborod'ko K.A. 2008. Zemskaya medicina Kurskoj gubernii serediny` 60-x godov XIX – nachala XX veka [Zemstvo Medicine of Kursk Province in the mid-60s of the XIX – early XX Century]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Chelyabinsk State University]. 5 (106): 32–38.
Krasnoborod'ko K.A. 2010. Stanovlenie i razvitie zemskoj mediciny` v Kurskoj gubernii v seredine 60-x gg. XIX – nachale XX vv. [Formation and Development of Zemstvo Medicine in Kursk Province in the mid-60s of the XIX – Early XX Centuries]. Dis. ... kand. ist. nauk. Kursk, 239 p.
Kuznecov V.V. 2020. Formirovanie i deyatel'nost' vsesoslovnogo samoupravleniya v uездny`x gorodax Voronezhskoj gubernii (1870–1918 gg.) [Formation and Activity of the All-Theological Self-Government in the County Towns of the Voronezh Province (1870–1918)]. Voronezh, 254 p.
Kuz'min V.Yu. 2005. Istoriya zemskoj mediciny` Rossii i vliyanie na neyo gosudarstva i obshhestvennosti (1864 – fevral` 1917 gg.) [The History of Russian Zemstvo Medicine and the Influence of the State and the Public on it (1864 – February 1917)]. Dis. ... d-ra ist. nauk. Samara, 527 p.



- Nazarov V.V. 2003. Deyatel`nost` zemskix uchrezhdenij v oblasti zdravooxraneniya v 60-e gg. XIX – nachale XX vv. (po materialam Saratovskoj gubernii) [The Activities of Zemstvo Institutions in the Field of Healthcare in the 60s of the XIX – Early XX Centuries (Based on the Materials of the Saratov Province)]. Dis. ... kand. ist. nauk. Saratov, 219 p.
- Sergienko M.A. 2008. Gorodskoe samoupravlenie provincial`noj Rossii v konce XIX – nachale XX vv. (na primere Kurskoj gubernii) [Urban Self-Government of Provincial Russia in the Late XIX – Early XX Centuries (on the Example of Kursk Province)]. Dis. ... kand. ist. nauk. Belgorod, 199 p.
- Smirnova E.M. Stanovlenie sistemy` zdravooxraneniya v rossijskoj provincii. 1775–1914 gg. (po materialam regiona Verxnej Volgi) [The Formation of the Healthcare System in the Russian Province. 1775–1914 (Based on Materials from the Upper Volga Region)]. Dis. ... d-ra ist. nauk. Nizhnij Novgorod, 470 p.
- Chvikalov A.I. 2017. Uchrezhdeniya obshhestvennogo samoupravleniya (zemskoe i gorodskoe) v guberniyax Central`nogo Chernozem`ya Rossii vo vtoroj polovine XIX – nachale XX v.: organizacionny`j i social`ny`j aspekty` [Institutions of Public Self-Government (Zemstvo and Urban) in the Provinces of the Central Chernozem Region of Russia in the Second Half of the XIX – Early XX Century: Organizational and Social Aspects]. Dis. ... d-ra ist. nauk. Voronezh, 701 p.

Конфликт интересов: о потенциальном конфликте интересов не сообщалось.

Conflict of interest: no potential conflict of interest related to this article was reported.

Поступила в редакцию 19.09.2024

Received 19.09.2024

Поступила после рецензирования 07.11.2024

Revised 07.11.2024

Принята к публикации 11.11.2024

Accepted 11.11.2024

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Кузнецов Вадим Вадимович, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры социально-гуманитарных, экономических и правовых дисциплин, Воронежский институт Министерства внутренних дел, г. Воронеж, Россия

 [ORCID: 0009-0003-6045-0310](https://orcid.org/0009-0003-6045-0310)

Vadim V. Kuznetsov, Candidate of Sciences in History, Associate Professor, Associate Professor of the Social, Humanitarian, Economic and Legal Disciplines Department, Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Voronezh, Russia