

УДК 94(476)«1875/1914»:614.8:342.25

**ПРОТИВОЭПИДЕМИЧЕСКИЕ МЕРОПРИЯТИЯ
ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ БЕЛОРУССКО-ЛИТОВСКИХ ГУБЕРНИЙ
В 1875 – 1914 гг.**

*канд. ист. наук Н.С. МОТОРОВА
(Витебский государственный университет имени П.М. Машерава)*

На протяжении 1875 – 1914 гг. население городов белорусско-литовских губерний сталкивалось с периодически повторявшимися эпидемиями различных инфекционных заболеваний. Органы городского самоуправления принимали меры для предотвращения эпидемий и ликвидации их последствий: издавали обязательные постановления, учреждали санитарные попечительства, открывали временные больницы, выделяли средства на улучшение санитарного состояния городов. Но эти мероприятия носили стихийный, краткосрочный характер. Их недостатки проявились во время эпидемии холеры 1892 – 1893 гг. Серьезной проблемой стал дефицит средств при проведении противоэпидемических мероприятий. Ситуация начала улучшаться после учреждения в 1897 г. Особой комиссии, которая должна была обеспечивать проведение противоэпидемических мероприятий, координировать деятельность в этой сфере различных учреждений. С 1911 г. правительство начало выделять средства органам местного самоуправления на противоэпидемические и санитарные мероприятия. Но даже в этих условиях эффективность деятельности органов городского самоуправления белорусско-литовских губерний была невысокой, т.к. даже самые успешные мероприятия носили краткосрочный характер и сворачивались после того, как угроза эпидемии миновала.

В 1875 г. на территорию белорусско-литовских губерний было распространено действие Городового положения 1870 г., что означало проведение на территории региона общероссийской городской реформы. Реформирование системы городского самоуправления предполагало, что на первый план выйдет решение исключительно муниципальных задач, среди которых особое место занимали мероприятия по улучшению санитарно-гигиенического состояния городов, предотвращению и ликвидации последствий эпидемий.

Деятельность органов городского самоуправления белорусско-литовских губерний в этой сфере была частично проанализирована в рамках комплексных исследований советского периода по истории здравоохранения, например, в коллективной работе «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». В начале XXI в. были опубликованы новые исследования, посвященные развитию системы медицинского обслуживания населения Беларуси в XIX – начале XX вв. – монографии Е.М. Тищенко «Здравоохранение Беларуси в XIX – XX вв.» и «История здравоохранения Беларуси XX вв.». В перечисленных выше работах авторы уделили основное внимание вопросам организации медицинского обслуживания в целом. В них отсутствует анализ роли органов городского самоуправления в организации системы здравоохранения. Приводимые в этих исследованиях факты носят фрагментарный характер. Вне поля зрения исследователей осталось рассмотрение участия органов городского самоуправления в проведении противоэпидемических мероприятий.

Цель данной статьи заключается во всестороннем рассмотрении и оценке мероприятий городских властей белорусско-литовских губерний, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий эпидемий.

Вплоть до начала XX в. население большинства городов белорусско-литовских губерний сталкивалось с периодически повторявшимися эпидемиями различных заболеваний (холеры, оспы, тифа, скарлатины и пр.). Из отчетов губернаторов видно, что вспышки эпидемий регистрировались повсеместно и постоянно. Их широкому распространению в городах способствовали следующие факторы: высокая плотность населения, плохое санитарное состояние городских территорий, загрязнение источников водоснабжения, отсутствие канализационных систем. В этих условиях органы городского самоуправления не только принимали санитарные меры для улучшения условий жизни горожан, но и при непосредственной эпидемической угрозе участвовали в осуществлении полицейско-карантинных мероприятий для локализации эпидемий, обеспечивали возможность бесплатного лечения в больницах заболевших.

Первоначально организация противоэпидемических мероприятий в городах белорусско-литовских губерний носила стихийный характер. Она сводилась к изданию обязательных постановлений, учреждению санитарных попечительств, выделению средств на улучшение ассенизации, открытию временных больниц. В наиболее крупных городах при угрозе эпидемий местные власти выделяли средства на проведение бесплатной дезинфекции домов малоимущих жителей.

Но эффективность участия органов городского самоуправления в организации противоэпидемических мероприятий снижали два фактора. Во-первых, недостаток наличных финансовых средств, что обусловило декларативный характер постановлений городских властей. Во-вторых, отсутствие долгосрочной системы мероприятий по благоустройству городских территорий (как правило, они сворачивалась сразу же после прекращения эпидемии).

Наиболее ярко все недостатки в организации противоэпидемических мероприятий проявились во время эпидемии холеры 1892 – 1893 гг. Вновь потребовалось провести очистку городских территорий, организовать дезинфекцию помещений и вывоз нечистот, благоустроить источники водоснабжения. В ряде городов органы самоуправления временно приглашали на службу санитарных врачей, учреждали санитарные попечительства. Так, по постановлению Городской думы Полоцка в 1892 г. город был разделен на 4 санитарных участка, в каждый из которых пригласили санитарного врача. Городские власти распорядились провести стандартный комплекс мероприятий: Управе было поручено открыть холерную больницу, организовать вывоз нечистот, провести дезинфекцию. На эти мероприятия первоначально было выделено 600 руб. [1, л. 780 – 781]. Постановления об открытии временных холерных больниц и закупке дезинфекционных средств были приняты в Динабурге, Белостоке и пр. [1, л. 558 – 563 об.; 2, л. 208 – 209]. В некоторых городах (например, Вильно) были открыты дешевые чайные и столовые для обеспечения бедных горожан горячим и качественным питанием в условиях эпидемии [3, с. 132 – 133].

При осуществлении этих мероприятий органы самоуправления как небольших уездных городов, так и крупных губернских центров сталкивались с дефицитом собственных финансовых средств. В этих условиях они вынуждены были ходатайствовать о выделении ссуд и займов. Соответствующие постановления были приняты в Витебске, Гродно и т.д. [4, л. 114 – 115 об.; 5, л. 2 – 3 об.].

В этот период в наиболее крупных городах белорусско-литовских губерний органы самоуправления начали открывать дезинфекционные камеры. Например, в Витебске такая камера была создана согласно постановлению Думы от 13 мая 1893 г. [4, л. 230, 233 об., 236]. Виленская городская дума приняла решение приобрести дезинфекционную камеру на заседании 15 сентября 1893 г., на что было выделено 3 500 руб. [6, с. 43, 52].

После прекращения эпидемии холеры стало очевидно, что для наиболее эффективной организации противоэпидемических мероприятий необходимо обеспечить взаимодействие правительства, губернской администрации и органов самоуправления, закрепив обязанности всех сторон в законодательном порядке. С этой целью 8 января 1897 г. были утверждены «Главные основания действий Особой, учрежденной под председательством его высочества, принца Александра Петровича Ольденбургского, Комиссии о мерах предупреждения и борьбы с чумною заразою». В число ее членов вошли министры внутренних дел, финансов, путей сообщения и пр. Комиссия обязана была принимать меры для предупреждения появления и распространения чумы и других эпидемий в государстве, наблюдать за их исполнением [7, с. 9]. Сама Комиссия была учреждена согласно закону от 11 января 1897 г. [7, с. 12].

Эти законодательные акты были дополнены «Временными правилами о принятии мер к прекращению чумной заразы при появлении ее внутри Империи» от 3 июня 1897 г. Согласно статьям этого закона в регионах, которым угрожало появление чумы, губернаторы обязаны были учреждать губернские, городские и уездные санитарно-исполнительные комиссии. Городские и уездные комиссии должны были разделить город и уезд на возможно большее число участков, пригласив в каждый из них по врачу. Участковые врачи обеспечивались за счет органов городского самоуправления дезинфекционными средствами и медикаментами. В случае подтверждения появления заболевания в конкретной местности или городе комиссии должны были открывать больницы [7, с. 393 – 395].

Новые «Правила о принятии мер к прекращению холеры и чумы при появлении их внутри Империи» были утверждены 11 августа 1903 г. К этому времени, кроме вышеперечисленных законов, вступили в действия различные инструкции и правила как Высочайше учрежденной Комиссии, так и Министерства внутренних дел. В этих условиях потребовалось систематизировать все постановления в единых «Правилах». По этому закону подтверждалась обязанность создавать губернские, уездные и городские санитарно-исполнительные комиссии при угрозе чумы или холеры. Городские комиссии обязательно учреждались в губернских городах и городах с населением более 20 000 жителей. В остальных городах они могли быть образованы по постановлению местных дум, но при условии получения разрешения со стороны губернатора. В состав губернской санитарно-исполнительной комиссии обязательно входил городской голова губернского города. В состав городских комиссий кроме городского головы, исполнявшего обязанности председателя, включались полицмейстер, исправник или пристав, городской врач и весь состав городской управы. Что касается финансирования противоэпидемических мероприятий, то оно должно было осуществляться за счет земских и городских бюджетов. В случае недостатка местных средств губернские санитарно-исполнительные комиссии могли ходатайствовать перед Высочайше учрежденной Комиссией о предоставлении правительственных кредитов [8, с. 881 – 884].

Однако эти законодательные акты не внесли коренных изменений в деятельность органов городского самоуправления, направленную на предупреждение и прекращение эпидемий. Несмотря на прогресс в этой сфере, связанный с учреждением Комиссии, правительство так и не разрешило главную проблему, с которой сталкивались практически все органы самоуправления, – не было обеспечено финансирование противоэпидемических

мероприятий. Городские власти белорусско-литовских губерний, как и прежде, вынуждены были ходатайствовать о предоставлении займов и кредитов на эти цели. Соответствующие ходатайства в 1905 г. направили органы самоуправления Минска, Гродно и пр. [9, л. 695; 10, л. 205 – 205 об.].

При очередной угрозе эпидемии холеры в 1908 г. городские власти белорусско-литовских губерний принимали обычные распоряжения о благоустройстве источников водоснабжения и городских территорий, осуществлении дезинфекции, приобретении медикаментов, приглашении санитарного персонала, устройстве холерных больниц и пр. Соответствующие постановления были приняты городскими властями Пинска, Двинска и др. [11, л. 302–303 об., 323 – 324.; ф. 12, л. 235 – 236].

В начале XX в. органы самоуправления большинства белорусских городов стали более активно участвовать в организации противоэпидемических мероприятий, что отражено в их постановлениях. Однако окончательно ликвидировать угрозу возникновения и распространения эпидемий не удалось. Это было обусловлено тем, что в условиях активных урбанизационных процессов требовалось провести масштабные работы по оздоровлению городских территорий, улучшению источников водоснабжения и устройству канализации. Реализация этих проектов требовала значительных финансовых вложений. «Правила...» от 11 августа 1903 г. обязывали органы городского и земского самоуправления организовывать противоэпидемические мероприятия за счет собственных средств, только в крайнем случае можно было ходатайствовать о предоставлении правительственного пособия. Но земские и городские бюджеты с трудом могли справиться с дополнительной финансовой нагрузкой. Например, к 1910 г. только 25 из 84 городов белорусско-литовских губерний не имели долгов перед казной (преимущественно это были небольшие уездные и заштатные города). В остальных случаях кроме задолженности доходы едва покрывали расходы или бюджеты были составлены с дефицитом [подсчитано по: 13, с. 165 – 167].

Чтобы обеспечить проведение эффективных противоэпидемических мероприятий в городах, требовалось в законодательном порядке предоставить дополнительные средства для их реализации. Только в 1911 г. был принят закон, согласно которому правительство выделило 4 млн руб., из которых 2,5 млн руб. предполагалось распределить в качестве пособий органам городского и земского самоуправления. Эти средства можно было использовать на расширение штата медицинского персонала, приобретение лекарств, дезинфекционных средств. Также органы самоуправления могли получить пособия на проведение работ по благоустройству источников водоснабжения, на открытие временных лечебных заведений (барачков, больничек, амбулаторий и пр.). Ходатайства о выделении средств должны были направляться через губернские санитарно-исполнительные комиссии в Высочайше учрежденную Комиссию о мерах борьбы с чумною заразою, которая распределяла пособия. В ходатайстве необходимо было указать планируемые статьи расходов и размер сумм, необходимых для осуществления намеченных мер, приложить постановление по этому вопросу губернской комиссии и окончательное заключение губернатора. В законе оговаривалось, что правительственное пособие не могло превышать 50% запланированных расходов. Органы местного самоуправления обязаны были из собственных средств выделить оставшиеся 50% [14, с. 351]. На этом основании органы городского самоуправления белорусско-литовских губерний начали направлять ходатайства о предоставлении правительственных пособий. В Комиссию были направлены ходатайства о выделении средств для строительства водопровода от Полоцкой городской думы [15, л. 197 – 197 об.], для благоустройства источников водоснабжения – от Речицкого собрания уполномоченных [16, л. 176 – 177 об.] и т.д.

В пореформенный период органы городского самоуправления белорусско-литовских губерний принимали меры по предотвращению и менее тяжелых, чем чума и холера, инфекций (например, оспы, скарлатины, дизентерии). С этой целью городские власти выделяли средства на организацию бесплатных прививок для бедного населения. Так, городские власти Городка в 1900 г. закупили оспенный детрит, Витебска в 1908 г. – скарлатино-стрептококковую вакцину, Могилева в 1912 г. – противодифтеритную сыворотку [17, л. 65; 18, с. 35 – 36; 19, с. 3]. Городские власти выделяли средства на организацию дезинфекционных мероприятий, устройство изоляционных квартир или домов. Например, Минская городская дума в 1911 г. оборудовала две изоляционные квартиры и выделяла на содержание каждой из них по 200 руб. в месяц [20, л. 392].

Таким образом, на протяжении 1875 – 1914 гг. органы городского самоуправления белорусско-литовских губерний принимали участие в организации и проведении противоэпидемических мероприятий. Однако первоначально их эффективность была невысокой, т.к. городские власти не располагали достаточными финансовыми средствами, а правительство старалось обеспечить финансирование борьбы с эпидемиями исключительно за счет местных источников. Кроме того, деятельность правительственных учреждений, губернской администрации и органов самоуправления по предупреждению распространения эпидемий не была скоординированной, что создавало ряд трудностей при реализации тех или иных постановлений. Положительные тенденции в этой области наметились с 1897 г., после учреждения специальной Комиссии, которая на государственном уровне обязана была организовывать, координировать и контролировать проведение мероприятий, направленных на прекращение эпидемий наиболее тяжелых инфекций (чумы и холеры). Дополнительные средства для их финансирования правительство начало выделять с 1911 г. Но даже в этих условиях эффективность деятельности органов городского самоуправления Беларуси была невысокой, т.к. любые, даже самые успешные мероприятия, носили краткосрочный характер и сворачивались после того, как угроза эпидемии миновала.

ЛИТЕРАТУРА

1. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ). – Ф. 1430. Оп. 1. Д. 41067. Представления городских голов с копиями постановлений городских дум о предоставлении помещений для войск, об устройстве водопроводов и другим вопросам.
2. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ) (г. Гродно). – Ф. 17. Оп. 1. Д. 35. Копии постановлений Белостокской городской думы за 1892 г.
3. Протоколы Виленской городской думы за второе полугодие 1892 года. – Вильно : Тип. М.Б. Жирмунского, 1892. – 4 с., 223 с., [1 с.].
4. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ). – Ф. 2496. Оп. 1. Д. 46. Протоколы заседаний Городской думы за 1893 г.
5. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ) (г. Гродно). – Ф. 17. Оп. 1. Д. 111. Дело об ассигновании денежных средств для проведения санитарных мероприятий в целях предотвращения появления холеры в г. Гродно.
6. Протоколы Виленской городской думы за второе полугодие 1893 года. – Вильно : Тип. М.Б. Жирмунского, 1893. – 5 с., [1 с.], 152 с.
7. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ). Собр. 3. – СПб. : Гос. тип., 1885 – 1917. – Т. 17 : 1897. От № 13611 – 14680 и доп. – 1900. – 1556 с., 37 рис., разд. паг.
8. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ). Собр. 3. – СПб. : Гос. тип., 1885 – 1917. – Т. 23 : 1903. Отд-ние 1. От № 22360 – 23838 и доп. – 1905. – 1303 с., разд. паг.
9. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ). – Ф. 24. Оп. 1. Д. 3600. Постановления Думы [за второе полугодие 1899 – 1907 гг.].
10. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ) (г. Гродно). – Ф. 17. Оп. 1. Д. 319. Копии постановлений Гродненской городской думы за 1905 г.
11. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ). – Ф. 22. Оп. 1. Д. 994. Журналы заседаний Пинской городской думы за 1908 г.
12. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ). – Ф. 2508. Оп. 1. Д. 4144. Постановления Двинской городской думы за 1909 г.
13. Города России в 1910 году / Центр. стат. к-т МВД. ПБ.: Тип.-лит. Н.Л. Ныркина, 1914. – 1193 с., разд. паг.
14. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ). Собр. 3. – СПб. : Гос. тип., 1885 – 1917. – Т. 31 : 1911. Отд-е 1. От № 34629 – 36390 и доп. – 1914. – 1440 с., разд. паг.
15. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ). – Ф. 2508. Оп. 1. Д. 5233. Доклады Полоцкой городской управы и Городской думы об уплате налога и др.
16. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ). – Ф. 22. Оп. 1. Д. 1102. Журналы заседаний Собрания уполномоченных Речицкого городского общественного управления.
17. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ). – Ф. 2508. Оп. 1. Д. 1364. Постановления Городокского собрания уполномоченных за 1900 г. (копии).
18. Отчет Витебской городской санитарной комиссии за 1908 год. – Витебск : Типо-литогр. П. Подземского, 1910. – 56 с., диагр.
19. Могилевский Вестник. – 1912. – 25 сент. (8 окт.). – № 213.
20. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ). – Фонд 24. Оп. 1. Д. 3642. Журналы и протоколы заседания Думы.

Поступила 13.01.2015

ANTI-EPIDEMIC MEASURES OF MUNICIPAL GOVERNMENT OF THE BELARUSIAN-LITHUANIAN PROVINCES IN 1875 – 1914 YEARS

N. MOTOROVA

Throughout the 1875 – 1914 years the urban population of the Belarusian-Lithuanian provinces faced the periodically repeating epidemics of infectious diseases. Bodies of municipal government took measures to prevent epidemics and wind up their consequences. They published decrees, established sanitary boards of guardians and founded temporary hospitals, allocated funds to improve sanitary condition of towns. But these actions were spontaneous short-term nature. Their shortcomings revealed during the cholera epidemic in 1892–1893 years. The serious problem was the shortage of funds at carrying out anti-epidemic measures. The situation began to improve after the establishment of the Special Commission in 1897. It was supposed to provide conducting anti-epidemic measures, to coordinate activities in this area of various institutions. Since 1911 the government began to allocate funds to local governments to carry out anti-epidemic and sanitary measures. But even in these conditions, the effectiveness of the activities of the municipal government of the Belarusian-Lithuanian provinces was low, as even the most successful events were of short duration and folded after the threat of an epidemic passed.