

УДК 34(091)

**ЗВОДИ ПОСТАНОВ І РОЗПОРЯДЖЕНЬ ЗЕМСТВ ЯК ПРИКЛАД
СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ПРОТИЕПІДЕМІЧНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ
НА УКРАЇНСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ (1864–1917 рр.)**

**CODES OF ZEMSTVA'S RESOLUTIONS AND INSTRUCTIONS AS THE EXAMPLE
OF SYSTEMATIZATION OF ANTI-EPIDEMIC ACTS CREATION
IN THE TERRITORY OF UKRAINE (1864–1917)**

Орленко В.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри історії права та держави
юридичного факультету*

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті досліджено систематизацію нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування на українських територіях у 1864–1917 рр. Проаналізовано інкорпорацію постанов та розпоряджень протиепідемічного характеру у Зводи. Розглянуто конкретні правові норми, що містилися в актах земств, зокрема щодо організації роботи медичного персоналу, фінансування протиепідемічних заходів тощо.

Ключові слова: історія медичного права, органи місцевого самоврядування, земства, систематизація, зводи, інфекційні хвороби, протиепідемічні заходи.

В статье исследована систематизация нормативно-правовых актов органов местного самоуправления на украинских территориях в 1864–1917 гг. Проанализирована инкорпорация постановлений и распоряжений противозидемического характера в Своды. Рассмотрены конкретные правовые нормы, содержащиеся в актах земств, в частности, касающиеся организации работы медицинского персонала, финансирования противозидемических мероприятий и т. д.

Ключевые слова: история медицинского права, органы местного самоуправления, земства, систематизация, своды, инфекционные болезни, противозидемические мероприятия.

Systematization of antiepidemic acts of local self-government bodies' in the territory of Ukraine in 1864 – 1917 is researched in the article. Incorporation of resolutions and instructions in codes is analyzed. Specific legal norms containing in zemstva's acts particularly concerning organization of medical staff work, financing of antiepidemic measures etc. are reviewed.

Key words: history of medical law, local self-government bodies, zemstva, systematization, codes, epidemics, antiepidemic measures.

Постановка проблеми. Забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення являло собою одне з найважливіших завдань органів місцевого самоврядування на українських територіях у складі Російської Імперії протягом 1864–1917 рр. Зважаючи на зростання ролі органів місцевого самоврядування в сучасній Україні, дослідження нормотворчості земств у сфері запобігання епідеміям інфекційних хвороб становить значну теоретичну та практичну цінність. Адже питання епідеміологічної безпеки залишається важливим і для сучасної України. Водночас, зважаючи на велику кількість джерел земської нормотворчості та значне коло питань, які входили до компетенцій земств, аналіз актів із питань санітарно-епідеміологічної безпеки виявляється досить складним і невивченим. Саме тому надзвичайно актуальним є дослідження систематизації протиепідемічної нормотворчості земств.

Аналіз наукових досліджень дозволяє стверджувати, що широке коло дослідників (В.Ф. Абрамов, О.О. Бакуменко, І.Г. Верховцева, О.М. Головка, З.Г. Гужва, В.О. Коробейников, Л.О. Кішенець, В.В. Курченко, О.Ф. Мельничук, Ю.Л. Медведєв, О.М. Рогоза та інші) займаються вивченням земського самоврядування, зокрема нормотворчої діяльності земств. Проте слід зазначити, що до теперішнього часу відсутні дослідження систематизованих видань земств, спрямованих на забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення.

З огляду на зазначене, **метою статті** є проведення дослідження зводів постанов та розпоряджень земств як класичних прикладів інкорпорації проти-епідемічної нормотворчості земств на українських територіях, які перебували у складі Російської Імперії.

Виклад основного матеріалу. У процесі реалізації органами земського самоврядування своїх функцій, у тому числі управлінських та нормотворчих, утворився величезний масив документації, у складі якого чільне місце посідали журнали, протоколи, стенограми засідань земських установ.

З кінця 60-х рр. XIX ст. і до 1917–1918 рр. усі губернські земства й більшість повітових земств на території України регулярно друкували офіційні журнали засідань земських зібрань, а в окремих випадках – і стенографічні звіти засідань.

Водночас публікація журналів засідань земських управ не набула поширення. Загалом тираж земських видань не відзначався масовістю через запроваджене міністерством внутрішніх справ лімітування примірників друкованої продукції земств [1, с. 223–224]. Окремі земства України вирішували дану проблему заснуванням земських періодичних видань довідково-інформаційного типу («Збірник Херсонського земства», «Земський збірник Чернігівської Губернії» тощо), в яких чільне місце відводилося матеріалам земського діловодства.

Починаючи з 1880-х рр. інтенсивний розвиток діяльності земських інституцій висунув на порядок денний питання систематизації результатів земського нормотворення у формі зводів або збірників постанов земських зібрань. Як стверджував упорядник одного

з найперших подібних зводів М.С. Кулябко-Корецький, він намагався надати йому, «з одного боку – характеру довідкового збірника всіх постанов зібрання у справжньому й незмінному вигляді, а з іншого – створити джерело для ознайомлення з попередньою історією всіх питань, що входили до кола відання місцевого губернського земства» [2, с. XVIII]. Тому він і більшість його наступників у своїй роботі широко використовували як власне протокольну документацію земств, так і цілу низку інших документів (правила, статуту, інструкції, звіти, доповіді, кошториси тощо). Окрім текстів постанов земств наводилися основні положення відповідних доповідей на засіданнях, резюме земських дебатів, а інколи – й інформація про ступінь їх виконання. Принципи систематизації постанов у зводах відрізнялися в різних земствах, що створювало додаткові труднощі під час спроб порівняння здобутків їх практичної діяльності. Наприкінці XIX – на початку XX ст. систематизаційні роботи було проведено в шести губернських і двох десятках повітових земств на території України. Наприклад, Полтавське губернське земство видавало систематичний звід своїх постанов і розпоряджень у 1886, 1905, 1915 рр., які охоплювали його нормотворчу діяльність відповідно за 1865–1882, 1883–1903, 1904–1913 рр. [2; 3; 4]. Подібні зводи видавалися Чернігівським [5], Херсонським [6], Харківським [7], Катеринославським [8] губернськими земствами. За цим же зразком видання здійснювали і повітові земства. Такими, наприклад, були зводи постанов Олександрівського [9], Харківського [10], Сумського [11], Єлисаветградського [12] земств. Ці видання носили поодинокий характер і не охоплювали всього масиву земської нормотворчості. Лише в Херсонській губернії вдалося опублікувати зводи постанов земських зібрань як губернського, так і всіх шести повітових земств.

Серед постанов, опублікованих у цих зводах, важливе місце посідали присвячені заходам, спрямованим на попередження та боротьбу з інфекційними захворюваннями. Так, наприклад, у «Систематичному зводі постанов та розпоряджень Полтавського губернського земства за перші шість трьохріч (з 1865 по 1882 р. вкл.)» цьому питанню був присвячений окремий розділ, який так і називався – «Епідемія та інфекційні хвороби». Розділ поділявся на окремі параграфи, в яких наводився зміст постанов, що приймалися Полтавськими губернськими земськими зборами і спрямовувалися на участь губернського земства у протидії епідеміям взагалі, зокрема таким інфекційним хворобам, як сифіліс, віспа, холера, дифтерія, чума, висипний тиф тощо [13, с. 993–1042]. Зокрема, в параграфі «Участь губернського земства у боротьбі з епідеміями взагалі» було вміщено шість постанов, які відображали діяльність земства у цьому напрямку. Одна з них (від 22 жовтня 1868 р.) зобов'язувала повітові земські управи своєчасно повідомляти губернську земську управу про випадки епідемічних захворювань у повітах, інша (від 10 грудня 1882 р.) дозволяла губернській управі надавати кредити повітовим земствам для подолання епідемічних захворювань [13, с. 994].

Значний перелік постанов, спрямованих на боротьбу з інфекційними хворобами та епідеміями, з детальним викладенням їх змісту був вміщений й у «Зводі постанов Чернігівського губернського земського зібрання (XIX–XXXV сесій) 1883–1899 рр. зі скороченим зводом постанов з 1865 по 1882 р.». Розділи, присвячені боротьбі з такими небезпечними хворобами, як холера та чума, включали 40 різних постанов. Багато з них вирішували питання фінансування протиепідемічних заходів, які здійснювалися в губернії. Так, 12 грудня 1866 р. губернськими земськими зборами була прийнята постанова, згідно з якою на випадок виникнення епідемії холери в межах Чернігівської губернії для боротьби з нею губернській управі асигнувалося 10 тис. руб. Інша постанова, яка була ухвалена того ж дня, приписувала вважати статтею безповоротних витрат суму у розмірі 4586 руб., витрачену на ліквідацію холери у 1866 р. Постанова від 24 листопада 1867 р. дозволяла губернській управі виділяти з резервного капіталу кредити у розмірі 15000 руб. у випадку раптового виникнення епідемічних захворювань у межах губернії. Постанова від 17 грудня 1872 р. дозволяла губернській управі відшкодувати повітам 15754 руб. 38 коп., витрачені ними на подолання епідемії холери в 1872 р. 5 грудня 1873 р. губернськими земськими зборами після доповіді губернської управи була прийнята постанова про утворення особливо-го губернського епідемічного фонду, із якого у випадку появи епідемії мала видаватися грошова допомога повітам, які її потребували [5, с. 1159-1160]. Цікавою є постанова надзвичайної сесії губернських земських зборів від 13 серпня 1892 р. Вона була прийнята після обговорення доповіді губернської земської управи «Про заходи губернського земства проти холерної епідемії» (12 серпня 1892 р.) і передбачала наступне: 1) виділення коштів у сумі 6000 руб. для протиепідемічних заходів; 2) призначення заробітної плати запрошеним для боротьби з епідемією лікарям у розмірі 250 руб., студентам-медикам – 150 руб., сестрам милосердя і санітарам – 40 руб. на місяць; 3) підвищення заробітної плати дільничним земським лікарям і фельдшерам на час участі їх у боротьбі з холерою відповідно на 100 і 25 руб. за рахунок коштів губернського земства; 4) у випадку смерті осіб медичного персоналу від холери під час боротьби з нею в губернії видачу їх сім'ям або родичам одноразової допомоги (лікарям – 5000 руб., студентам – 3000 руб., фельдшерам – 1500 руб., санітарам і сестрам милосердя – 800 руб.); 5) відкриття кредитів губернській управі для вжиття протихолерних заходів у розмірі 150000 руб.; 6) підпорядкування санітарних загонів і медичного персоналу, запрошених губернською управою, розпорядженням повітових управ (при цьому губерньська управа мала право переміщувати їх з одного повіту до іншого або призупиняти їх службу земству); 7) можливість, за необхідності, надсилання санітарних загонів на місце й у неповному складі; 8) віднесення з моменту появи холери витрат на медикаменти і дезінфікуючі засоби, необхідні для персоналу земських лікарів і

фельдшерів, на рахунок губернського земства і доручення губернській управі здійснювати постачання ними повітів; 9) придбання для губернії дезінфікуючої камери вартістю 4022 руб. 50 коп.; 10) наділення губернської управи правом із метою здійснення протихолерних заходів надавати повітовим земствам позички в розмірі до 10000 руб. на кожний повіт [5, с. 1162-1166]. До цього ж зводу було включено низку постанов Чернігівських губернських земських зборів, спрямованих на попередження захворювання та боротьбу з чумою (21 січня 1879 р.) [5, с. 1174-1175], дифтерією (12 січня 1880 р., 21 січня 1881 р., 28 січня 1895 р., 22 січня 1896 р., 16 лютого 1897 р., 28 січня 1899 р.) [5, с. 1175-1181], висипним тифом та дизентерією (23 січня 1895 р., 22 січня 1896 р.) [5, с. 1181-1182], сифілісом (10 грудня 1883 р., 12 січня 1893 р., 26 січня 1896 р., 27 лютого 1897 р., 25 січня 1898 р., 18 січня 1899 р., 16 грудня 1899 р.) [5, с. 1134-1154] тощо.

Зводи постанов повітових земських зборів, що функціонували на інших територіях України, також свідчать про значну нормотворчу діяльність їх повітових земств у сфері забезпечення епідемічного благополуччя населення. Прикладом може слугувати «Звід постанов Єлисаветградського повітового земства за 1865–1894 рр.» (Херсонська губернія). Безпосередньо на боротьбу з епідеміями були спрямовані постанови повітових земських зборів, прийняті 22 вересня 1866 р., 11 травня 1875 р., 22 лютого 1878 р., 26 травня 1879 р., 8 травня 1882 р., 17 травня 1888 р., 12 травня 1893 р., 2 вересня 1894 р. тощо [12, с. 804-808]. Так, у постанові повітових губернських зборів від 11 травня 1876 р. зазначалося, що у випадку появи епідемічних захворювань у певному окрузі повіту, повітова управа з метою посилення медичного персоналу повинна відрядити туди лікарів і фельдшерів з інших дільниць [12, с. 806]. В іншій постанові від 22 лютого 1878 р. земські збори прийняли рішення про виділення міській санітарній комісії у справах охорони народного здоров'я для заходів із ліквідації епідемії тифу коштів у розмірі 1000 руб. [12, с. 806]. 17 травня 1888 р. повітові збори затвердили обов'язкову постанову, спрямовану на припинення епідемії дифтерії, яка передбачала здійснення таких заходів: а) за виявлення захворювання на дифтерію місцева влада зобов'язана була негайно про це повідомити дільничного лікаря; б) до будинків, де були хворі на дифтерію чи померлі від цієї хвороби, заборонялося допускати дітей; дорослі допускалися лише за необхідності; люди, які доглядали за хворими, повинні були дотримуватися надзвичайної обережності і не контактувати з іншими; в) у випадку, коли була загроза переростання хвороби в епідемію (за її появи в 2-3 будинках), громада повинна була самостійно відшукати окреме приміщення і перемістити до нього всіх уражених хворобою; г) всі речі, які були у хворих чи померлих, за вказівкою лікаря треба було знезаразити; до здійснення дезінфекції ніякий одяг чи інші речі не могли нікому передаватися; білизна, подушки та інші малоцінні предмети

спалювалися; д) всі будинки, в яких були хворі на дифтерію чи померлі від неї, за вказівкою лікаря підлягали обов'язковій дезінфекції; е) поховання померлих мало здійснюватися без занесення їх до церкви і в домовинах, забитих вдома; на похоронах не повинно бути сторонніх супроводжуючих та дітей; заборонялося влаштовувати поминки у тих будинках, де були випадки смерті від дифтерії, раніше від їх дезінфекції, а також роздавання подарунків (хусток тощо) учасникам похорон; ж) усі розпорядження лікаря, спрямовані на ліквідацію епідемії, були обов'язковими як для волосної і сільської влади, так і для всього населення [12, с. 807].

Як свідчить збірник постанов Олександрівських повітових зборів, ними за 1866–1899 рр. було прийнято більше 80 постанов, спрямованих на боротьбу з епідемічними та заразними хворобами [9]. Наприклад, 18 січня 1880 р. повітові земські збори, схваливши постанову з'їзду лікарів про те, що лікар у випадку значного поширення дифтерії повинен вимагати від управи надзвичайних заходів для боротьби з нею, прийняли постанову про поширення дії цього правила й щодо інших епідемічних захворювань [9, с. 543]. 7 жовтня 1898 р. повітові земські збори спеціальною постановою зобов'язали управу виписати брошуру, в якій йшлося про причини виникнення корости і способи боротьби з нею, та поширити зазначену брошуру серед населення [9, с. 547]. 9 постанов, прийнятих земськими зборами, присвячувалися попередженню та боротьбі з такою небезпечною хворобою як холера [9, с. 549-555]. Заслужують на увагу й «Постанови про заходи щодо попередження і ліквідацію пошесних і заразних хвороб» [9, с. 496-501] та «Попереджувальні заходи не-

допущення холери» [9, с. 553], затверджені повітовими земськими зборами 1 квітня 1880 р. та 30 січня 1885 р. відповідно.

Висновки. Таким чином, українські губернські і повітові земства в другій половині XIX – на початку XX ст. видавали зводи своїх постанов і розпоряджень, які стосувалися врегулювання різноманітних сфер місцевого життя, в тому числі забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення. Їх детальний аналіз свідчить про значну нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування у вирішенні надзвичайно важливого для того часу питання – боротьби з епідемічними захворюваннями, від яких помирили десятки чи навіть сотні тисяч людей. Дані зводи постанов були першим кроком на шляху до подальшої систематизації місцевих нормативних актів, прикладом відкритості і гласності органів місцевого самоврядування у процесі здійснення протиепідемічних заходів, зокрема витрат коштів, призначень медичного персоналу тощо. Вони також вміщували відомості про найнебезпечніші інфекційні захворювання, причини їх виникнення, способи попередження та боротьби з ними, які доводилися таким чином до широкої громадськості і могли застосовуватися на практиці. Досвід, накопичений органами місцевого самоврядування в досліджуваній період щодо видання та подальшої систематизації своїх постанов і розпоряджень, може бути використаний сьогодні в контексті розширення участі сучасних органів місцевого самоврядування у забезпеченні санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, а також підвищення обізнаності місцевих громад щодо можливостей впливу на вирішення питань, пов'язаних із протидією епідеміям.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся. – СПб., 1872. – Т. 1. – XXXIII+344 с.
2. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за первые шесть трехлеть (с 1865 по 1882 г. вкл.). – Полтава, 1885. – Вып. 1. – XXXIII+769 с.
3. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства (за период с 1883 по 1903 г.). – Полтава, 1905. – Вып. IV. – XXIII+637 с.
4. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земского собрания 1904–1913 г. – Полтава, 1915. – 804 с.
5. Свод постановлений Черниговского Земского собрания (XIX–XXXV сессий) 1883–1890 гг. с кратким сводом постановлений с 1865 по 1882 г. – Чернигов : Тип. Губерн. земства, 1902. – Вып. 1. – 619 с. ; Чернигов : Тип. Губерн. Земства, 1903. – Вып. 2. – 1295 с.
6. Систематический свод постановлений Херсонского губернского земского собрания 1865–1888 гг. – Одесса : Тип. «Одесских новостей», 1888. – Т. 1. – XV+VI+704 с.
7. Свод постановлений Харьковского губернского земства за годы с 1865 по 1883 г. – Харьков, 1883. – Т. 1. – VI+190+292 с.
8. Систематический свод постановлений Екатеринославского губернского земского собрания 1866–1913 гг. – Екатеринослав, 1914. – Т. 1. – XXX+1182 с.
9. Систематический сборник постановлений Александровского уездного земского собрания 1866–1899 гг. – Александровск : Печатано в типографии Б.Я. Штерн, 1900. – XIV+1152 с.
10. Систематический свод постановлений Харьковского уездного земского собрания 1865–1884 гг. – Харьков, 1885. – VI+802 с.
11. Систематический сборник постановлений Сумского уездного земского собрания с 1865 по 1895 г. – Сумы, 1895. – V+536 с.
12. Свод постановлений Елисаветградского уездного земства за 1865–1894 г. – Елисаветград : Тип. Голденберга, 1895. – 897 с.
13. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за первые шесть трехлеть (с 1865 по 1882 г. вкл.). – Полтава : Тип. Пигуренко, 1886. – Вып. 2. – 1686 с.