

А. Б. Агафонова

**САНИТАРНЫЕ ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА
В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ**

doi: 10.30759/1728-9718-2021-1(70)-30-38

УДК 94(47)

ББК 63.3(2)

Статья освещает историю создания и деятельности института санитарных попечителей в городах Российской империи. Цель исследования состоит в выявлении организационных и социальных противоречий в деятельности попечительств, которые препятствовали вовлечению горожан в решение местных санитарных проблем. Санитарные попечительства учреждались по распоряжению местных органов власти с целью привлечения населения к борьбе с эпидемиями и к проведению санитарных мероприятий в населенных пунктах. Деятельность санитарных попечителей состояла в своевременном оповещении органов местной власти о появлении эпидемий, в участии в санитарных осмотрах домовладений и проведении профилактических бесед с домовладельцами о соблюдении ими постановлений по охране общественного здоровья и городскому благоустройству. Практика социального участия граждан в контроле за чистотой городской территории была призвана нивелировать противоречия между домовладельцами и «чуждыми» городскому сообществу временными врачами и санитарно-исполнительными комиссиями, но нередко она провоцировала конфликты между санитарными попечителями и домовладельцами, отстаивавшими права на неприкосновенность их собственности. В целом общественный контроль, проводимый силами санитарных попечителей, оказался малоэффективным в долгосрочной перспективе.

Ключевые слова: *городская экологическая история, санитарный надзор, позднимперская Россия, социальное участие*

Санитарные попечительства как форма участия населения в осуществлении надзора за санитарным состоянием населенных пунктов, а также за выполнением постановлений по охране общественного здоровья появились в Российской империи в конце 1860-х гг. Регулярные эпидемии холеры, тифов, дизентерии и других инфекций в XIX — начале XX вв. выступили основными причинами развития профилактической медицины, в том числе санитарии. Санитарная организация в Российской империи второй половины XIX — начала XX вв. проходила процесс институционального оформления, включавший выработку и законодательное оформление норм санитарного обустройства населенных пунктов, работы промышленных заведений, практик обращения с отходами и пр., учреждение новых должностей и совещательных органов в системе местного самоуправления (санитарные врачи, санитарно-исполнительные комиссии, санитарные бюро). Санитарные попечительства являлись одним из элементов этой санитарной организации, потребность в котором возникла

в среде земских врачей и, как отметил санитарный врач Харьковского уезда Н. А. Ширяев, была связана с необходимостью полагаться в работе не только на «данные, диктуемые наукой и медицинской практикой, но и на сознательное и содействующее отношение самого населения».¹ Участие местных жителей в санитарном надзоре, с одной стороны, способствовало распространению знаний о социальной гигиене среди широких масс населения, а с другой — предполагалось, что оно несколько смягчит медико-полицейский характер этих мероприятий.

Деятельность санитарных попечительств привлекла внимание земских деятелей и представителей медицины с первых лет учреждения данного института. В дореволюционный период исследователи анализировали историю возникновения, положение в структуре местного самоуправления, цели и задачи, а также организационные формы работы санитарных попечительств.² Не оставались без внимания и результаты работы попечителей:

Агафонова Анна Борисовна — к.и.н., н.с., Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (г. Санкт-Петербург)
E-mail: a.b.agafonova@gmail.com

¹ Ширяев Н. А. Санитарные попечительства как постоянный элемент врачебно-санитарных организаций. Харьков, 1910. С. 1.

² См.: Там же; Игумнов С. Н. Санитарная организация и санитарный надзор. Харьков, 1910; Диаконенко Н. П. О санитарных попечительствах (какие есть санитарные попечительства и как их устраивать). Чернигов, 1911; Толмачев М. С. К вопросу об участковых санитарных попечительствах. М., 1902.

в трудах Д. Н. Жбанкова, Н. П. Диаконенко, А. Г. Куркутова и др. отмечается бездеятельность большинства санитарных попечительств, нерегулярность их собраний и временный характер организации в ряде городов и уездов.³ Авторами зачастую подвергалось критике стремление органов управления встроить санитарные попечительства в медико-полицейскую структуру санитарного надзора на местах. В советский период исследователи уделяли внимание истории становления земской медицины, консолидации медицинского сообщества и его противостоянию с властью.⁴ Вновь к истории санитарных попечительств исследователи обратились в 1990-е гг. В 1996 г. вышла работа М. Б. Мирского «Медицина России XVI–XIX вв.», в которой автор осветил позитивные примеры деятельности санитарных попечительств, назвав их «сугубо общественными организациями с неопределенным правовым положением».⁵ В работах 2000-х гг. санитарные попечительства исследуются в контексте развития санитарного дела в Российской империи, отдельные работы, освещающие деятельность попечительств, акцентируют внимание на обязанностях, которые возлагались на санитарных попечителей в соответствии с уставами об их деятельности, а не на результативности работы попечителей.⁶ В целом в исследовательской литературе существуют противоречивые оценки деятельности санитарных попечительств как организационной формы вовлечения горожан в проведение санитарных мероприятий, а современные работы практически не освещают деятельность попечительств в российских городах, ограничиваясь анализом уставов и инструкций для санитарных попечителей. Настоящее исследо-

вание направлено на выявление организационных и социальных противоречий в работе санитарных попечительств, которые препятствовали вовлечению горожан в решение местных санитарных проблем. Источниковой базой исследования выступили делопроизводственная документация о деятельности санитарных попечительств, очерки и исследования санитарных врачей, земских деятелей, материалы периодической печати, законодательные акты, регламентирующие организацию санитарных попечительств и участие населения в санитарном надзоре.

Впервые санитарные попечительства были организованы в Богучарском уезде Воронежской губернии в 1867 г., в 1870–1880-х гг. они созывались в ряде губерний на время борьбы с эпидемиями.⁷ Попечительства считались наиболее оптимальной формой общественного санитарного надзора в городах, поскольку позволяли привлекать к участию в улучшении санитарного состояния городской среды широкие слои населения и обеспечивать более тесное взаимодействие горожан с медицинским персоналом.⁸ Первоначально в круг задач санитарных попечителей входили: наблюдение за заболеваемостью и эпидемическими болезнями, принятие первых мер против распространения болезней; распространение среди населения базовых санитарно-гигиенических знаний; осуществление санитарного надзора на вверенных им участках.⁹ В городах, где были изданы обязательные постановления по охране общественного здоровья и городского благоустройства, санитарные попечительства должны были следить за выполнением этих постановлений. Кроме того, в ряде населенных пунктов попечительства могли брать на себя функции по организации детских яслей-приютов, обеспечению продовольствием малоимущих слоев населения, организации лекций, чтений, спектаклей для населения.

Одна из проблем, связанная с оценкой деятельности санитарных попечителей, состоит в отсутствии полных сведений о распространности санитарных попечительств в российских городах. Н. А. Ширяев, сославшись на работу А. А. Чертова «Городская медицина в Европейской России», сообщает, что на рубеже

³ См.: Куркутов А. Г. В области санитарии и благоустройства Великого Новгорода. Новгород, 1915; Диаконенко Н. П. Указ. соч.; Жбанков Д. Н. Сборник по городскому врачебно-санитарному делу в России. М., 1915; Городская медицина в Европейской России: сборник сведений об устройстве врачебно-санитарной части в городах. М., 1903; Толмачев М. С. Указ. соч.

⁴ См.: Скороходов Л. Я. Краткий очерк истории русской медицины. Л., 1926. С. 113–207; Васильев К. Г., Сегал А. Е. История эпидемий в России (материалы и очерки). М., 1960. С. 225.

⁵ Мирский М. Б. Медицина России XVI–XIX веков. М., 1996. С. 331.

⁶ См.: Смирнова Е. М. Санитарная организация Костромской губернии на рубеже XIX–XX веков // Бюллетень национального научно-исследовательского института общественного здоровья им. Н. А. Семашко. 2015. № 3. С. 171–173; Моторова Н. С. Санитарные попечительства белорусско-литовских губерний в пореформенный период // Уч. зап. УО ВГУ им. П. М. Машерова. 2015. Т. 20. С. 75–79; Киценко О. С. Опыт организации санитарных попечительств в Саратовской губернии в конце XIX — начале XX вв. // Бюллетень национального научно-исследовательского института общественного здоровья им. Н. А. Семашко. 2016. № 2. С. 175–177.

⁷ См.: Забалуев В. Е. Санитарные попечительства в условиях современной русской действительности. Саратов, 1913. С. 2; Ширяев Н. А. Указ. соч. С. 1.

⁸ См.: Ширяев Н. А. Указ. соч. С. 7.

⁹ См.: Диаконенко Н. П. Указ. соч. С. 20, 21.

XIX–XX вв. санитарные попечительства действовали в 87 городах, в том числе в 16 губернских и 71 уездном городе.¹⁰ При этом в исследовании А. А. Чертова были собраны сведения только о 258 из 680 городов Европейской России, что не дает исчерпывающего представления о масштабах распространения санитарных попечительств. В работе Д. Н. Жбанкова указано, что в начале 1910-х гг. санитарные попечительства действовали в 113 из 198 российских городов, которые предоставили сведения о развитии в них врачебно-санитарного дела.¹¹ При этом в трети из этих 113 городов попечительства являлись коллегиальным органом, работавшим на постоянной основе; в Петербурге, Витебске, Моршанске, Пернове и Ромнах на постоянной основе работали отдельные попечители без учреждения самих попечительств. Однако наиболее распространенной формой их деятельности являлась временная работа отдельных санитарных попечителей в периоды появления в городах эпидемий. Также для борьбы с эпидемиями в Петербурге, Минске, Туле, Владикавказе, Полтаве, Смоленске и других городах созывали временные санитарные попечительства. Чаще всего, на постоянной основе санитарные попечительства работали в городах, где существовала санитарная организация (работали санитарные врачи и санитарное бюро, созывались санитарные советы и санитарно-исполнительные комиссии). Санитарные попечители, как правило, избирались городской думой из среды горожан, которые пользовались всеобщим доверием, но встречались случаи, когда городская дума в периоды эпидемий назначала попечителей. В Вятке санитарных попечителей на время эпидемий назначала городская управа,¹² в Сарапуле и Слободском их назначали санитарно-исполнительные комиссии, в Измаиле санитарно-исполнительные комиссии приглашали горожан к работе в качестве санитарных попечителей для борьбы с эпидемиями.¹³ В Екатеринодаре кандидаты в члены санитарных попечительств избирались самими попечительствами и утверждались санитарным советом и лишь председатели попечительств утверждались городской думой по представлению санитарного совета.¹⁴

В провинциальных городах в связи с эпидемией холеры 1907–1910 гг. наблюдался рост числа санитарных попечительств: исследование Д. Н. Жбанкова показало, что в 14 из 113 городов (12,4 %), где действовали санитарные попечители и попечительства, они были учреждены в 1911–1912 гг. При этом в его исследовании приводились жалобы городских управ на бездеятельность санитарных попечительств в связи с их недавним учреждением. Управы Красноярска, Новомосковска, Бердянска и других городов сообщали, что попечители не успели себя проявить в столь короткие сроки.¹⁵ В Самаре, Туле, Пензе и Архангельске попечительства не проявляли заметной активности в течение нескольких лет своего существования, а городская управа Верхнеудинска и санитарный врач Севастополя А. Первов обозначили «незначительной» деятельность санитарных попечителей своих городов по проведению осмотров дворов и привлечению домовладельцев к ответственности за антисанитарное содержание имущества.¹⁶ В Томске нерегулярная работа попечительств, по мнению заведующего санитарным бюро К. М. Гречищева, была вызвана главным образом недостатком в управлении ими.¹⁷ По этой же причине в 1910 г. прекратило работу санитарное попечительство Екатеринодара.¹⁸ Управа Мариуполя, где недавно было учреждено одно санитарное попечительство на 60 тысяч городского населения, подняла проблему нежелания горожан становиться членами попечительства из-за отсутствия платы за несение этой службы и полицейского характера самой работы.¹⁹

К деятельности временных санитарных попечителей и попечительств у городских управ не возникало нареканий, поскольку они действовали лишь в периоды эпидемий и проводили вместе с полицией и врачами санитарные осмотры дворов и торгово-промышленных заведений. В Уфе, Витебске, Могилеве, Кутаиси, Кельцах и других городах санитарные попечительства проводили такие осмотры на регулярной основе.²⁰ В Баку санитарные попечители, помимо обсуждения и реализации санитарных мероприятий, проводили с населением чтения и лекции с раздачей брошюр

¹⁰ См.: Ширяев Н. А. Указ. соч. С. 7.

¹¹ См.: Жбанков Д. Н. Указ. соч. С. 442–459.

¹² См.: Там же. С. 344.

¹³ См.: Там же. С. 350, 393, 396.

¹⁴ См.: Там же. С. 84.

¹⁵ См.: Там же. С. 239, 329, 366, 373, 392, 397.

¹⁶ См.: Там же. С. 152, 181, 262, 272, 319, 336.

¹⁷ См.: Там же. С. 178.

¹⁸ См.: Там же. С. 85.

¹⁹ См.: Там же. С. 251.

²⁰ См.: Там же. С. 72, 244, 252, 253, 299, 300, 327, 337, 344, 350, 359, 390.

по общественной гигиене, а в Евпатории они побуждали население в случае необходимости обращаться за врачебной помощью и следовать советам врача.²¹ В начале XX в. в Грязовце было учреждено санитарное попечительство, в состав которого вошли купцы и промышленники. Заседания попечительства проходили оживленно, пробуждая у горожан интерес к оздоровлению города, а практический результат их работы выразился в принятии местной думой постановления о нивелировке города.²² В Москве 20 санитарных попечеств начали свою работу в январе 1916 г., в среднем каждое попечительство следило за санитарным состоянием района с населением 100 тысяч чел., а численность одного попечительства насчитывала 170 чел.²³ В условиях войны попечители 17-го района Москвы занимались обеспечением малоимущего населения доступным питанием и древесным топливом. Санитарные мероприятия выразились в проведении публичной лекции по общественной гигиене.²⁴

В исследованиях дореволюционного периода указывается, что наиболее активную деятельность в начале XX в. вели санитарные попечительства Вологодской и Костромской губерний.²⁵ Однако в административных центрах этих губерний деятельность попечеств быстро угасла. Так, в Костроме в 1910 г. только 2–3 члена санитарного попечительства принимали участие в санитарных осмотрах, при том что само попечительство действовало с 1905 г.²⁶ В Вологде санитарные попечительства работали в период с сентября по декабрь 1908 г.²⁷ За время работы попечители провели санитарные осмотры практически всех дворов, торгово-промышленных заведений, бань, трактиров, гостиниц, съестных и чайных лавок, постоянных дворов.²⁸ На заседаниях попечители вырабатывали меры борьбы с эпидемиями, обсуждали вопросы осушения городских канав, замощения городских площадей и окраинных улиц, об очистке сточных вод городской скотобойни, об уборке дороги,

ведущей к свалкам, о представительстве попечителей на заседаниях городской думы. Результатом работы санитарных попечителей Вологды стали очищение в городе дворов, ретирад и помойных ям, мелкий ремонт в торгово-промышленных заведениях, в том числе в помещениях для рабочих.²⁹ Интенсивная работа попечителей привлекла внимание городского общественного управления, которое также активно включилось в процесс санитарного благоустройства: по его распоряжению были очищены принадлежавшие городу земли, усилен надзор за свалочными местами, исправлены все городские ретирады и помойные ямы, расширена городская ассенизационная служба.³⁰ В целях улучшения водоснабжения была увеличена на три версты городская водопроводная сеть. Для борьбы с эпидемией холеры были приняты меры, выработанные санитарным советом, приглашен на два месяца второй санитарный врач, выписаны противохолерные и противоскарлатинные вакцины, а также листки Пироговского общества врачей о холере и напечатано обращение к жителям по поводу санитарных попечеств. Вместе с тем эти работы проводились в духе краткосрочных экстренных мероприятий по улучшению санитарного состояния городов, но в силу скорого упразднения института санитарных попечителей данные мероприятия не носили регулярного характера, а часть из них осталась неосуществленной.³¹ В годы Первой мировой войны санитарные попечительства вновь были созданы, они возобновили проведение санитарных осмотров, а также участвовали в распределении дров среди беднейших слоев населения.³²

В Оренбурге и Одессе санитарные попечительства также вели активную деятельность. Санитарно-благотворительные попечительства и центральное санитарное бюро были учреждены в Оренбурге в 1906 г., члены попечеств участвовали в осмотрах торговых и промышленных заведений, организовали столовые и чайные, где горожанам бесплатно давали кипяченую воду в период холерной эпидемии 1910 г., организовали ссудо-сберегательную кассу, устраивали чтения, спектакли, выдавали лекарства, топливо, одежду, обувь, бесплатные железнодорожные билеты и пр.,

²¹ См.: Там же. С. 55, 347.

²² См.: Сообщения из городов. Осуществление водопровода маленьким городом // Городское дело. 1911. № 1. С. 63.

²³ См.: Отчет о деятельности санитарного попечительства 17-го района города Москвы за 1916 г. Год первый. М., 1917. С. 2.

²⁴ См.: Там же. С. 2, 8–10.

²⁵ См.: Ширяев Н. А. Указ. соч. С. 8.

²⁶ См.: Жбанков Д. Н. Указ. соч. С. 236.

²⁷ См.: Отчет городского санитарного врача А. Я. Тетеро за 1908 год // Врачебно-санитарный обзор Вологодской губернии. Вологда, 1910. Вып. I. С. 23.

²⁸ См.: Там же. С. 22.

²⁹ См.: Там же. С. 23.

³⁰ См.: Там же.

³¹ См.: Там же. С. 24.

³² См.: В екатерининском санитарном попечительстве // Вологодский листок. 1916. № 1028. Л. 2.

а также устранили заболоченность почв возле кожевенных заводов в 1908 г.³³ В 1911 г. основной задачей попечительств Оренбурга была борьба с голодом в городе и уезде: они обеспечивали население бесплатными обедами и пайками, выдавали обувь и одежду, снабжали бедные слои населения топливом.³⁴

В 1890-е гг. в Одессе по инициативе санитарного врача Н. П. Василевского были организованы санитарные попечительства, которые в 1900-х гг. достигли своего высшего развития благодаря энергии их председателей, среди которых были общественные деятели и ученые: профессор Г. В. Хлопин, земский бактериолог П. Н. Диатропов, приват-доцент Л. А. Тарасевич и др.³⁵ По оценке Н. П. Диаконенко, работа этих попечительств помогла одесской санитарной организации справиться с задачей оздоровления полумиллионного города, поставив его в первые ряды европейских городов, отличавшиеся санитарным благоустройством.³⁶ При этом в Одессе санитарные попечительства действовали не только в самом городе, но и в пригородных селах, а в эпидемию чумы 1902 г. общее количество попечителей было доведено до 600 человек.³⁷ Практическая работа попечителей состояла в проведении санитарных осмотров квартир, дворов, торгово-промышленных заведений, по результатам которой Петропавловским попечительством было сделано 2 555 предписаний о нарушении санитарных постановлений, 28 % из которых было связано с антисанитарным содержанием жилых помещений, 20 % — с содержанием дворов и тротуаров, 12 % — сорных и навозных ящиков, 9 % — отхожих мест, 8 % — торгово-промышленных заведений, 2 % — с водоснабжением.³⁸ В данных предписаниях попечители предлагали меры по улучшению санитарного состояния: ремонт полов, устранение сырости в квартирах, замену дверей, окон, вывоз строительного мусора со двора, замощение дворов и тротуаров, ремонт или замену сорных ящиков, устройство помойных ям, очищение отхожих мест, расширение во-

допроводной сети в Тираспольской заставе.³⁹ Предписания, которые давались домовладельцам и хозяевам торгово-промышленных заведений, предполагали, что владельцы за собственный счет проведут назначенные попечителями мероприятия. Александровское санитарное попечительство г. Одессы сосредоточило свои усилия на борьбе с антисанитарными условиями подвальных жилых помещений, поскольку именно в них чаще всего проживали заболевшие чумой,⁴⁰ но, помимо этого, в 1902 г. они провели 5 416 санитарных осмотров жилых и торгово-промышленных помещений, в том числе повторных. Данные этих осмотров позволили установить, что из 677 дворов в течение продолжительного времени неудовлетворительно содержалось 92 и еще 148 постепенно приводились в порядок по требованию врачей.⁴¹ Также в связи с эпидемией чумы на попечительства возложили обязанность по истреблению крыс.⁴² Портовое санитарное попечительство г. Одессы в 1903 г. пристально следило за санитарным состоянием квартир, торгово-промышленных заведений, бань, ресторанов, трактиров, дневного приюта во вверенном им районе.⁴³

Важным аспектом деятельности санитарных попечительств и результативности выдвигаемых ими инициатив являлось взаимодействие с органами городского общественного управления. На практике это взаимодействие и совместная работа по улучшению санитарных условий городской среды чаще всего наблюдались в периоды эпидемий. В частности, в Одессе в эпидемию чумы градоначальник, руководствуясь заключениями санитарных попечительств, давал распоряжения о закрытии антисанитарных домов, обозначал наиболее приоритетные направления работы для попечителей; попечительства совместно с полицией выявляли наиболее неблагоприятные в санитарном отношении дома, обеспечивали карантин в домах, где проживали заболевшие

³³ См.: Жбанков Д. Н. Указ. соч. С. 136; Отчет о деятельности санитарно-благотворительных попечительств г. Оренбурга в 1908 г. Оренбург, 1909. С. 25.

³⁴ См.: Отчет о деятельности санитарно-благотворительных обществ г. Оренбурга в 1912 г. Оренбург, 1913. С. 1, 2.

³⁵ См.: Диаконенко Н. П. Указ. соч. С. 2, 3.

³⁶ См.: Там же. С. 3.

³⁷ См.: Жбанков Д. Н. Указ. соч. С. 129; Отчет о противочумной деятельности Петропавловского санитарного попечительства (с июня по декабрь 1902 г.). Одесса, 1903. С. 1, 2, 4, 11.

³⁸ См.: Там же. С. 15.

³⁹ См.: Там же. С. 15–18.

⁴⁰ См.: Отчет о деятельности 1-го Александровского санитарного попечительства в период чумных заболеваний в г. Одессе в 1902 г. Одесса, 1903. С. 5.

⁴¹ См.: Там же. С. 7.

⁴² См.: Отчет о противочумной деятельности Петропавловского санитарного попечительства (с июня по декабрь 1902 г.). С. 21; Отчет о деятельности 1-го Александровского санитарного попечительства в период чумных заболеваний в г. Одессе в 1902 г. С. 9, 10.

⁴³ См.: Отчет о деятельности Портового санитарного попечительства за 1903 г. Одесса, 1904. С. 1–6.

чумой.⁴⁴ В эпидемию холеры начала XX в. дума г. Одессы одобрила ходатайство Кривобальского санитарного попечительства о переносе водоразборных кранов в селении Кривая Балка с целью улучшения качества доставляемой населению воды и ассигновала на эти цели около 3 тыс. руб.⁴⁵ В отчете попечительства отмечалось, что это было первое ходатайство, которое удовлетворила городская дума.⁴⁶ В Оренбурге в эпидемию холеры 1910 г. городская управа ассигновала третьему участковому санитарному попечительству 120 р./мес. на бесплатный отпуск кипятка для горожан, а также по ходатайству попечительства управа организовала засыпку песком заваленных мусором и навозом территорий, очистку городских площадей от палых животных.⁴⁷

В межэпидемические периоды попечительства зачастую сталкивались с безразличным отношением городских дум и управ к санитарным нуждам населения. Так, в 1908 г. попечительства Оренбурга дважды ставили перед городской управой вопрос о необходимости замощений дороги, ведущей на городскую свалку, поскольку ее разбитое состояние служило причиной того, что ассенизаторы, оберегая своих лошадей, не довозили нечистоты до свалки, а выливали их в кварталах, где проживало малоимущее население и не было уличного освещения.⁴⁸ Но в связи с отсутствием средств на замощение дороги городская управа отложила этот вопрос «до более благоприятного времени».⁴⁹ Также попечительства обращались в городскую думу с прошением возобновить работу гигиенической лаборатории, которая проводила анализ качества воды и была закрыта в 1906 г. Но дума отклонила данное ходатайство из-за недостатка средств. По этой же причине санитарные попечительства не решились в 1908 г. поднимать вопрос о необходимости устройства фильтра на городском водопроводе, учитывая его высокую стоимость.⁵⁰ Санитарные попечительства обращались с ходатайствами в городскую управу

и Управление Ташкентской железной дороги (через городскую управу) для решения различных проблем с водосточными канавами в городе, но их ходатайства оставались без ответа.⁵¹ В Челябинске на одном из заседаний местного санитарного попечительства был поднят вопрос о целесообразности его дальнейшей работы в связи с тем, что практически ни одна мера, разработанная и предложенная попечительством городской думе, не была принята последней: они либо отклонялись, либо передавались для дальнейшей разработки в специальные комиссии, где окончательно хоронились.⁵² Попечители полагали, что для их эффективной работы необходимо в дополнение к попечительству учредить исполнительный орган — санитарное бюро или санитарного врача, поскольку сами попечительства могли лишь разрабатывать санитарные мероприятия, а исполнительной власти не имели.⁵³

Деятельность санитарных попечителей, выступавших в качестве «агентов общественно-санитарного надзора»,⁵⁴ была непосредственно связана с ежедневным взаимодействием с городским населением: попечители проводили осмотры дворов, жилых помещений, торговых промышленных заведений, выясняли нужды местного населения в отношении водоснабжения, обеспечения продуктами, одеждой, топливом, выявляли источники распространения эпидемических заболеваний. Поэтому результат работы попечительств также зависел и от выстраивания соответствующих отношений с местным населением. Положительное отношение горожан к действиям санитарных попечителей наблюдалось, как правило, в тех городах и районах, где попечительства действовали относительно продолжительное время и была заметна польза от их работы. Например, второе санитарно-благотворительное попечительство Оренбурга в отчете за 1908 г. указало, что горожане уважительно относились к работе санитарных попечителей, осознавая приносимую ими пользу.⁵⁵ Попечители отмечали, что большинство горожан в установленный срок исполняли указания санитарных попечительств и лишь в редких случаях

⁴⁴ См.: Отчет о деятельности 1-го Александровского санитарного попечительства в период чумных заболеваний в г. Одессе в 1902 г. С. 9–14.

⁴⁵ См.: Краткий отчет о деятельности Кривобальского санитарного попечительства за 1909, 1910 и 1911 г. Одесса, 1912. С. 5, 6.

⁴⁶ См.: Там же. С. 5–8.

⁴⁷ См.: Отчет о деятельности санитарно-благотворительных попечительств г. Оренбурга в 1910 г., т. е. за четвертый год его существования. Оренбург, 1911. С. 21.

⁴⁸ См.: Отчет о деятельности санитарно-благотворительных попечительств г. Оренбурга в 1908 г. Оренбург, 1909. С. 26, 27.

⁴⁹ Там же. С. 27.

⁵⁰ См.: Там же.

⁵¹ См.: Там же. С. 28.

⁵² РГИА. Ф. 1298. Оп. 1. Д. 2306. Л. 11.

⁵³ Там же. Л. 11.

⁵⁴ Основные начала желательного врачебно-санитарного строя в городах // Труды совещания по санитарным и санитарно-статистическим вопросам. М., 1912. С. 297.

⁵⁵ См.: Отчет о деятельности санитарно-благотворительных попечительств г. Оренбурга в 1908 г. С. 55.

домовладельцы, несмотря на неоднократное напоминание о соблюдении санитарных постановлений, продолжали содержать свои дворы в грязи.⁵⁶ При этом в том же городе жители других районов не исполняли наставления попечителей: малообеспеченное население было не в состоянии нанять рабочих для очистки двора, а зажиточные жители относились весьма скептически к вопросам общественной санитарии и игнорировали мероприятия попечительства.⁵⁷ Зачастую попечительствам удавалось добиться от горожан выполнения их требований, заручившись поддержкой органов городского управления.⁵⁸

В Новгороде, где попечительства действовали с 1892 г., горожане порой с недоверием и агрессией относились к требованиям исполнять постановления городской думы по санитарной части,⁵⁹ что обуславливалось неправомерным, по их мнению, вмешательством попечителей в дела хозяйства и в частную собственность. Так, летом 1907 г. владелец торговой лавки в Новгороде В. Копылов отказал санитарным попечителям в проведении осмотра его лавки и кладовой, откуда доносился специфический запах. Попечители в протоколе, предоставленном в городскую управу, указали, что В. Копылов вел себя неуважительно и над ними глумился. Такое поведение они сочли недопустимым и просили городскую управу разрешить данный конфликт, и в случае признания управой действий В. Копылова правомерными попечители желали сложить с себя полномочия, поскольку такой порядок лишал их возможности продуктивно работать и иметь должный авторитет в обществе.⁶⁰ Отсутствие у санитарных попечителей возможностей как-либо оперативно и самостоятельно воздействовать на подобных владельцев торгово-промышленных заведений и домохозяйств являлось существенным препятствием в их работе не только в Новгороде. Попечители Оренбурга обращались в санитарно-исполнительную комиссию с просьбой расширить их права в этом вопросе: предоставить воз-

можность своевременно устранять санитарные беспорядки и влиять на горожан, но данное прошение осталось без ответа.⁶¹

Важными аспектами взаимодействия санитарных попечителей и населения являлись характер и масштабы санитарных мероприятий, поскольку некоторые из них наносили прямой ущерб имуществу горожан. В частности, в результате дезинфекции имущество граждан частично уничтожалось (сжигалось) или приходило в негодность, что для беднейших слоев населения являлось существенной утратой, и не всегда попечительство могло возместить этот ущерб за счет средств добровольных пожертвований.⁶² Сами по себе санитарные мероприятия также сопровождались дополнительными затратами для горожан, что заставляло их избегать излишних осмотров. Так, в Одессе домовладельцы и арендаторы уклонялись «от представления агентам попечительства крыс, из боязни, что обнаружение чумной крысы во дворе повлечет за собою разорительные санитарные мероприятия».⁶³ Сожжение вещей, признанных хламом, в целях дезинфекции чумных кварталов наносило колоссальный ущерб малообеспеченным жителям. При этом санитарное попечительство могло лишь частично возместить эти потери.⁶⁴

Сами попечители также могли являться причиной, по которой санитарные мероприятия не выполнялись в полном объеме или совершенно забрасывались. В частности, в Санкт-Петербурге работа санитарных попечителей стала предметом критики на страницах газеты «Речь». Доктор Вл. Цед-м, автор статьи, указал, что попечители являлись полными и бесконтрольными хозяевами своих районов: они не только распоряжались денежными средствами на санитарные мероприятия, но и играли роль непосредственного начальства всей врачебно-санитарной организации своего участка, при том что сами по роду основной деятельности были далеки от медицины и общественной гигиены.⁶⁵

Таким образом, санитарные попечительства являлись довольно распространенной формой участия горожан в решении санитарных

⁵⁶ См.: Отчет о деятельности санитарно-благотворительных попечительств г. Оренбурга в 1910 г. С. 4.

⁵⁷ См.: Там же. С. 20, 21.

⁵⁸ См.: Отчет о деятельности 1-го Александровского санитарного попечительства в период чумных заболеваний в г. Одессе в 1902 г. С. 6.

⁵⁹ См.: Струкова Ю. Н. Санитарное состояние Новгородской губернии в конце XIX — начале XX вв. и борьба с эпидемиями // Новгородский архивный вестник. 2013. Вып. 11. С. 52.

⁶⁰ См.: Там же. С. 52.

⁶¹ См.: Отчет о деятельности санитарно-благотворительных попечительств г. Оренбурга в 1910 г. С. 21.

⁶² См.: Отчет о противочумной деятельности Петропавловского санитарного попечительства (с июня по декабрь 1902 г.). С. 30.

⁶³ См.: Там же. С. 31.

⁶⁴ См.: Там же.

⁶⁵ РГИА. Ф. 1298. Оп. 1. Д. 2306. Л. 4.

проблем. В большинстве городов работа санитарных попечителей была связана с проведением противоэпидемических мероприятий и носила временный, нерегулярный характер. М. С. Толмачев связывал такую нерегулярную и бессистемную деятельность санитарных попечительств с влиянием случайных причин и средств: попечительства проявляли свою активность главным образом при наличии лиц, заинтересованных в решении санитарных проблем. Он отмечал, что в таких условиях многие попечительства были не в состоянии систематически и в достаточной мере удовлетворять многие насущные врачебно-санитарные нужды местного населения.⁶⁶ В то же время организационные формы и формат работы санитарных попечителей определялись характером санитарного надзора в Российской империи, который представлял собой проведение экстренных мероприятий накануне или в разгар эпидемий при отсутствии системной профилактической работы в межэпидемические периоды. Санитарные попечители в большинстве городов являлись элементами такого временного санитарного надзора, что, с одной стороны, не позволяло нивелировать противоречия между городским населением и органами санитарного надзора, а с другой стороны, препятствовало

массовому закреплению санитарных попечительств в структуре учреждений городского санитарного надзора. Кроме того, сами горожане не желали нести такое общественное служение при неуважительном отношении к своей работе как со стороны соседей, так и со стороны органов местного самоуправления. Слаженная работа санитарных попечительств с городскими думами и управами наблюдалась в периоды эпидемий, а в остальное время попечители часто отмечали безучастность городского управления к санитарным нуждам горожан. Городские управы, в свою очередь, указывали на бездеятельность попечительств. В то же время это были единичные случаи, в целом же относительно продолжительная деятельность санитарных попечительств как коллегиального органа, работающего на постоянной основе, показывает, что сам опыт вовлечения горожан в решение местных санитарных проблем имел положительные последствия. Горожане при содействии органов местного самоуправления проводили противоэпидемические мероприятия, оперативно решали незначительные проблемы городского благоустройства, население приобретало знания в сфере общественной гигиены и опыт участия в улучшении санитарных условий своего города.

Anna B. Agafonova

Candidate of Historical Sciences, National Research University "Higher School of Economics" (Russia, Cherepovets)

E-mail: a.b.agafonova@gmail.com

SANITARY GUARDIANS IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA

The article describes the history of creation and activities of sanitary guardians in the cities of the Russian Empire. The study aims to identify organizational and social contradictions in guardianships' activities, which hindered citizens from involvement in solving local sanitary problems. **Boards of sanitary guardians were established by order of local authorities to involve the population in the fight against epidemics and conducting sanitary measures.** The sanitary guardians' activities consisted of timely notification of local authorities about the emergence of epidemics, participation in sanitary inspections of households, and conducting preventive conversations with homeowners about their compliance with public health and urban improvement regulations. The practice of citizens social participation in monitoring the urban area's cleanliness was intended to level out the contradictions between homeowners and temporary doctors and sanitary executive commissions "alien" to the city community. Still, it often provoked conflicts between sanitary guardians and homeowners who defended the rights to inviolability of their property. In general, public oversight conducted by sanitary guardians has proven ineffective in the long term.

Keywords: *urban environmental history, sanitary control, late-imperial Russia, social participation*

⁶⁶ См.: Толмачев М. С. Указ. соч. С. 30.

REFERENCES

- Kitsenko O. S.** [Experience of health guardianship in the Saratov province in the late 19th — early 20th centuries]. *Byulleten' natsional'nogo nauchno-issledovatel'skogo instituta obshchestvennogo zdorov'ya imeni N. A. Semashko* [Bulletin of the National Research Institute of Public Health named after N. A. Semashko], 2016, no. 2, pp. 175–177. (in Russ.).
- Mirsky M. B.** *Meditsina Rossii XVI–XIX vekov* [Medicine of Russia of the 16th–19th centuries]. Moscow: ROSSPEN Publ., 1996. (in Russ.).
- Motorova N. S.** [Sanitary Boards of Guardians of Belarusian-Lithuanian Provinces in the Post-Reform Period]. *Uchenye zapiski UO VGU im. P. M. Masherova* [Scientific notes of UO Vitebsk State P. M. Masherov University], 2015, vol. 20, pp. 75–79. (in Russ.).
- Skorokhodov L. Ya.** *Kratkiy ocherk istorii russkoy meditsiny* [Brief essay of the history of Russian medicine]. Leningrad: "Prakticheskaya meditsina" Publ., 1926. (in Russ.).
- Smirnova E. M.** [Sanitary organization of the Kostroma province at the turn of the 19th–20th centuries]. *Byulleten' natsional'nogo nauchno-issledovatel'skogo instituta obshchestvennogo zdorov'ya imeni N. A. Semashko* [Bulletin of the National Research Institute of Public Health named after N. A. Semashko], 2015, no. 3, pp. 171–173. (in Russ.).
- Strukova Yu. N.** [Sanitary condition of the Novgorod province in the late 19th — early 20th centuries and the fight against epidemics]. *Novgorodskiy arkhivnyy vestnik* [Novgorod Archival Bulletin], 2013, iss. 11, pp. 49–60. (in Russ.).
- Vasiliev K. G., Segal A. E.** *Istoriya epidemiy v Rossii (Materialy i ocherki)* [History of epidemics in Russia (Materials and essays)]. Moscow: Gosudarstvennoye izdatel'stvo meditsinskoy literatury Publ., 1960. (in Russ.).