

УДК 378

ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ВОРОНЕЖСКОЙ ГУБЕРНИИ НА РУБЕЖЕ XIX–XX ВЕКОВ

А. П. Салей, Г. А. Вашанов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 23 марта 2011 г.

Аннотация: обобщаются сведения о работе законодательной и исполнительной власти Воронежской губернии во второй половине XIX в. Обсуждаются социальные, медицинские, санитарно-гигиенические, эпидемиологические и экологические направления в деятельности Земского собрания и городской управы г. Воронежа. Приводятся данные об охране окружающей среды.

Ключевые слова: земская ветеринарная служба, земские врачи, земское собрание, народное образование, охрана окружающей среды, пожарная дружина, промышленность, уезд, экологическая безопасность, эпидемиологическая обстановка.

Abstract: the article reviews the work of legislative and executive authority of Voronezh province in the second half of the nineteenth century. It discusses social, medical, sanitary-hygienic, and ecological strands of the work of the representative council (zemskoe sobranie) and of the executive board (zemskaya uprava) of Voronezh. Data on the preservation of environment are given.

Key words: zemsky veterinary service, zemsky doctors, zemskoe sobranie, national education, preservation of environment, fire brigade, industry, district, ecological safety, epidemiological conditions.

Город Воронеж был основан в 1585 г. как сторожевой пункт, а с 1682 г. стал центром епархии. Официальный статус Воронежская губерния получила в 1725 г. В конце XIX – начале XX в. в состав Воронежской губернии входили уезды: Воронежский, Бирюченский, Бобровский, Богучарский, Валуйский, Задонский, Землянский, Коротоякский, Нижнедевицкий, Новохоперский, Острогожский, Павловский.

Законодательным органом губернии являлось Земское собрание. В 1865 г. был принят регламент заседаний Воронежского Земского собрания. В декабре 1868 г. – утвержден состав губернской земской управы: председатель и три члена. Эти должности были выборные, сроком на три года. Только с 1898 г. в состав губернской земской управы стали избираться четыре члена. Был утвержден состав служащих городской управы (бухгалтер, секретарь, начальники отделений). В 1866 г. при городской управе был создан отдел по страхованию имущества, а с 1872 г. – утверждена должность агентов по земскому страхованию. С 1867 г. на постоянной основе начали публиковаться «Ста-

тистические сборники», а в 1883 г. при городской управе было создано статистическое отделение.

В 1883 г. губернское Земское собрание приняло постановление о распределении государственного налога между уездами. Были выделены пять групп уездов в зависимости от доходов: 1-я группа – г. Воронеж; 2-я группа – Острогожский уезд; 3-я группа – Задонский и Новохоперский уезды; 4-я группа – Бобровский, Богучарский, Валуйский и Павловский уезды; 5-я группа – Землянский, Коротоякский и Нижнедевицкий уезды. Для первой группы государственный налог был наивысшим, для пятой группы – наименьшим. В 1880 г. Земским собранием был утвержден новый поземельный налог для каждого уезда. Максимальный он был в Землянском уезде (50 руб./десятина земли), минимальный – в Богучарском уезде (25 руб./десятина земли). Такое решение было принято на основе сведений о плодородии почв, урожайности и развитии животноводства.

В 1868 г. Земское собрание утвердило перечень дорог и мостов, ремонт которых финансировался г. Воронежем или уездами. В 1896 г. при городской управе было утверждено специальное бюро, отвечающее за техническое состояние до-

© Салей А. П., Вашанов Г. А., 2011

рог и мостов. Особый контроль оно должно было вести за состоянием Воронежско-Задонского шоссе и почтовых дорог губернии. В 1883 г. принято постановление, регламентирующее строительство мостов через реки Дон, Воронеж, Хопер. Согласно приказу Министерства путей сообщения мосты через эти реки не должны препятствовать судоходству.

В 1868–1870 гг. между Москвой и Ростовом была построена железная дорога, которая прошла через г. Воронеж. Строительство железной дороги ускорило развитие производства в городе. К началу XX в. в Воронеже было 1350 промышленных, кустарных и торговых предприятий, на которых работало более 10 тыс. рабочих. Наиболее крупными заводами были механический, литейный и трубочный. В 1914 г. в Воронеж из Риги эвакуировался машиностроительный завод.

Переработку сельскохозяйственной продукции осуществляли четыре маслобойных завода, а также пивоваренный, дрожжевинокуренный и мыловаренный заводы, две кондитерские и одна табачная фабрики. Кроме того, в Воронеже работал завод по производству яичного порошка.

Развитие промышленности привело к увеличению населения города. В 1913 г. оно составляло около 100 тыс. человек, из которых 15 тыс. были заняты в промышленном производстве. В городе сформировались государственные и частные кредитные учреждения, соответствующие капиталистическому типу развития экономики: городской общественный и Воронежский коммерческий банки, а также отделения Волжско-Камского коммерческого, Санкт-Петербургско-Азовского, Государственного Крестьянского поземельного и Дворянского земельного банков.

В декабре 1873 г. Земское собрание разработало положение о мерах предупреждения и прекращения пожаров. Оно было утверждено Воронежским губернатором и введено в действие с 1874 г. Законодательством предусматривалось нахождение на заводах и фабриках огнетушительных средств, в том числе водопроводных кранов со специальными рукавами на всех этажах. На постоянной основе были организованы пожарные дружины, а в 1880 г. определен размер денежного пособия пожарному обществу г. Воронежа. В 1903 г. Земское собрание утвердило правила обязательного земского страхования строений от огня (пожара). Обязательная минимальная страховая сумма составляла 48 руб./год. Были также разработаны правила добровольного страхования имущества и строений.

В Воронежской губернии осуществлялись мероприятия по обеспечению народного образова-

ния. Было введено обязательное 4-летнее обучение в школе. В уездах строились новые школы, а на их постройку выдавались беспроцентные ссуды. Во второй половине XIX в. в Воронеже из бюджета городской управы финансировались мужская гимназия, Мариинская женская гимназия и реальное училище, а затем вторая мужская гимназия (открыта в 1890 г.).

Наряду с государственными образовательными учреждениями в Воронеже были частные учебные заведения: женская и мужская гимназии, семиклассное мужское училище.

В 1875 г. в г. Воронеже была открыта учительская семинария для подготовки учителей школ и назначено 20 стипендий. С 1881 г. размер стипендии в учительской семинарии составлял 150 рублей. Воронежское Земское собрание постановило, что уездным школьным учителям после окончания учительской семинарии должно назначаться жалованье (зарплата) в размере 200 рублей. В Воронеже были организованы также ежегодные месячные курсы для повышения квалификации. Проезд уездных школьных учителей на стажировку в г. Воронеж и обратно был бесплатным.

С последней четверти XIX в. в Воронеже открываются специализированные учебные заведения: техническое железнодорожное училище (1878), коммерческое училище (1907), механико-техническое училище им. Петра I (1908), музыкальное училище (1911), а также рисовальная школа (1893).

В 1903 г. при губернской управе создается постоянно действующая комиссия по народному образованию. С 1905 г. в Воронеже начали функционировать 2-летние женские педагогические курсы.

В 1913 г. основано первое высшее учебное заведение г. Воронежа – сельскохозяйственный институт им. Петра Великого, где преподавали известные ученые: почвовед К. Д. Глинка, химик А. В. Думанский, ботаник Б. М. Козо-Полянский.

Для организации бесплатных библиотек в г. Воронеже и уездах были выделены субсидии из бюджета губернии. Первую библиотеку в городе открыл в 1859 г. И. С. Никитин. В 1888 г. открывается бесплатная библиотека в Митрофановском монастыре. К 1917 г. в городе насчитывалось 15 библиотек. С 1866 г. в городе начали издаваться «Воронежские епархиальные ведомости», а через два года – газета «Дон», которая рассылалась во все уезды Воронежской губернии.

В 1870 г. в Воронеже была открыта фельдшерская школа губернского земства. Учебная программа школы содержала обязательную больницу и амбулаторную практику. В 1893–1896 гг. в

Воронежской губернии были открыты профессиональные ремесленные и сельскохозяйственные школы. С 1879 г. по постановлению Земского собрания выплачивались стипендии студентам Московского университета, уроженцам Воронежской губернии. Женская фельдшерская (акушерская) школа была открыта в Воронеже только в 1903 г., срок обучения в которой составлял четыре года, из них последний (4-й) год полностью предназначался для практики в больницах и родильных отделениях (10 месяцев). В учебную программу школы, кроме традиционных предметов современных медицинских вузов, были включены ботаника, зоология, фармакогнозия, фармация и фармацевтическая химия. Практические занятия со студентами школы проводились по анатомии, а также в терапевтических, хирургических, детских, сифилитических, гинекологических, родильных отделениях больниц и в аптеках. Во время акушерской практики необходимо было принять 15–20 родов. Следует отметить, что при поступлении в акушерско-фельдшерскую школу сдавались вступительные экзамены. Бесплатно в школе обучались дети земских врачей, а также отличники.

Медицинское обеспечение (содержание больниц) было разделено на губернское (г. Воронеж) и уездное. Периодически (через год) в Воронеже проводились съезды земских врачей. Присутствие уездных врачей-делегатов на съезде было обязательным. Проезд в г. Воронеж и проживание в гостинице им оплачивались.

С 1897 г. при городской управе было открыто санитарное отделение и разработана программа его деятельности, в том числе мероприятия для предупреждения эпидемий. Позднее были утверждены должности санитарных врачей. С целью учета заболеваемости в Воронежской губернии с 1903 г. была введена карточная регистрация больных и акушерской помощи.

Контроль за санитарно-эпидемиологическим состоянием, согласно действующим законам, возлагался на Медицинский департамент, Медицинский совет и Ветеринарный комитет. Эти структуры входили в состав Министерства внутренних дел. В обязанности Ветеринарного комитета входило: предотвращение заболеваемости и падежа сельскохозяйственных животных, обсуждение и разрешение на продажу зоофармацевтических средств, составление наставлений и инструкций для ветеринарных работников, курирование ветеринарной науки и изыскание средств для научных исследований в области ветеринарии [1]. Земская ветеринарная служба была организована в Воронежской губернии в 1887 г., а первый съезд вете-

ринарных врачей Воронежского губернского земства состоялся только в 1899 г. В декабре 1899 г. были утверждены ветеринарно-санитарные правила с обязательным их выполнением на территории Воронежской губернии, которыми уделялось большое внимание предотвращению распространения заболеваний среди сельскохозяйственных животных (сибирской язвы, ящура, туберкулеза, чесотки и др.). Согласно действующим инструкциям контролировалась эпидемиологическая обстановка в г. Воронеже.

При решении вопросов по охране окружающей среды администрация Воронежской губернии руководствовалась фабрично-заводским законодательством и другими нормативными актами, принятыми в России в XVIII в. Контролировалось распоряжение центра от 1833 г. «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и других заведений ...». Согласно этому положению все предприятия подразделялись на три разряда:

– к первому были отнесены производства, которые разрешалось строить и эксплуатировать в городах (механические мастерские без плавильных печей, лесопильные, воскобелильные, зеркальные, корзиночные, прядильные, ткацкие, сургучные, табачные, шляпные, экипажные, кожевенные без обработки кож);

– ко второму были отнесены заведения, которые могли располагаться в городах только при соблюдении особых мер предосторожности (сахарные, купоросные, водочные, черепичные, мыловаренные, свинцово-плавильные и др.);

– в третий разряд входили предприятия, расположение которых в пределах городской (жилой) зоны запрещалось (производство бумаги, дегтя, клея, красок, кирпича, канатов, крахмала, кожи, ситца, спичек, стеклянно-хрустальной посуды, олифы, алебаstra, цемента, чугуна и металла).

В зависимости от степени опасности производства заводы и фабрики подразделялись на три класса:

1) неопасное освещение и неопасное отопление;

2) неопасное освещение и опасное отопление или опасное освещение и неопасное отопление;

3) опасное освещение и опасное отопление.

Неопасным освещением считалось использование электричества. К опасной категории освещения относилось освещение растительными маслами, свечами и др. К неопасному отоплению относился нагрев помещений централизованным путем. Опасное отопление – печи и др. Отдельные производственные помещения разрешалось стро-

ить исключительно каменными и только наиболее безопасные – деревянными.

Особый надзор проводился за исполнением «Правил об испытании, перевозке, хранении и продажи минеральных масел, нефти и продуктов ее перегонки». В 1891 г. был принят закон об испытании, перевозке, хранении и продаже нефти, продуктов ее переработки, минеральных масел и других органических веществ. Были утверждены правила «экологической безопасности» для реализации этого закона. Транспортировка керосина, минеральных масел и других органических соединений разрешалась только в герметической таре (бочках и др.). Запрещалось хранение указанных продуктов в жилых помещениях или вблизи их. Хранение керосина и осветительных масел в магазинах допускалось не более 80 кг. Остальные запасы этих продуктов должны были храниться в каменных постройках или в специальных погребках за пределами населенных пунктов.

В 1892 г. в России был принят Устав о промышленности. Он включал разделы о чистоте воды, воздуха, почвы. Согласно изданному Сенатом Указу от 23 июля 1896 г.: «Вредным для народного здоровья и общественной безопасности должны быть признаны не только заведения, которые не могут быть возведены в местностях, где это воспрещено, но и такие, которые окажутся без технических приспособлений, устраняющих вредность производства для окружающего населения». Запрещался спуск грязных вод в реки и каналы.

Губернское Земское собрание 19 декабря 1897 г. приняло решение составить сборник постановлений Воронежского губернского земства за период с 1865 по 1898 г. [2]. Сборник содержит

891 постановление, в нем выделены разделы: медицина, ветеринария и санитария, государственные и местные налоги, транспорт и пути сообщения, образование, социальные вопросы и земское страхование, вопросы воинской повинности и др. В сборнике опубликованы и другие различные материалы: инструкции о правилах хранения минерального сырья и о содержании и ремонте шоссе-ных дорог, строительный устав, обязательные санитарные правила по предупреждению распространения чумы и других инфекционных заболеваний, уставы мужской и женской фельдшерских школ и их учебные программы, правила страхования имущества и другие документы.

В целом во второй половине XIX – начале XX в. в Воронежской губернии было принято несколько законов, постановлений и решений, на основании которых проводились различные мероприятия, направленные на улучшение санитарно-гигиенической и эпидемиологической обстановки. Совершенствовались медицинское обслуживание населения, ветеринарная служба, повышался уровень начального, среднего и высшего образования. Таким образом, в XIX в. были заложены основы экологической безопасности, а также охраны окружающей среды в Воронежской губернии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Справочная книжка для ветеринаровъ всехъ ведомствъ. – СПб. : Типография Тренке и Фюсно, 1900. – 500 с.

2. Систематический сборникъ действующихъ постановлений Воронежскаго Губернскаго Земскаго собрания. – Воронежъ : Типо-Лит., Тов. «Н. Кравцовъ и К^о», 1907. – 701 с.

Воронежский государственный университет

Салей А. П., кандидат медицинских наук, доцент

E-mail: saley64@yandex.ru

Тел.: 8 (473) 220-84-50

Вашанов Г. А., доктор биологических наук, доцент, заведующий кафедрой физиологии человека и животных

Тел.: 8 (473) 220-84-50

Voronezh State University

Saley A. P., PhD, Candidate of Medical Science, Associate Professor

E-mail: saley64@yandex.ru

Tel.: 8 (473) 220-84-50

Vashanov G. A., Doctor of Biology, Associate Professor, Head of the Department of the Human and Animal Physiology

Tel.: 8 (473) 220-84-50