

УДК 908:614.3

САНИТАРНЫЙ НАДЗОР ЗА ПРОМЫШЛЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ КАЗАНСКОЙ ГУБЕРНИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

© А.В.Виноградов

В статье рассматривается деятельность государства и местного самоуправления по охране окружающей среды и здоровья населения от негативных факторов промышленного производства. На основании архивной документации, материалов делопроизводства, сведений периодической печати устанавливается степень эффективности деятельности государственных и городских учреждений по контролю за санитарно-экологической обстановкой на предприятиях Казанской губернии.

Ключевые слова: Казанская губерния, промышленное загрязнение, городское самоуправление, экологическая история.

XIX столетие было отмечено в Российской империи угасанием феодальных и утверждением капиталистических отношений, замещением кустарных и мануфактурных производств предприятиями фабрично-заводского типа. Функционирование крупных промышленных предприятий стало причиной ухудшения санитарной и экологической обстановки в крупных городах, в связи с чем назрела необходимость государственного контроля за промышленным загрязнением окружающей среды.

Перечень необходимых мер, призванных снизить негативное воздействие промышленности на окружающую среду, определялся законодательными актами, утверждавшимися императором и министерствами. Их непосредственное осуществление возлагалось прежде всего на губернские правления, которые осуществляли контроль за экологическим и санитарным состоянием предприятий посредством врачебных управ (с 1865 г. – врачебных отделений), подотчетных губернским властям и Министерству внутренних дел.

Учрежденная в 1797 г. Казанская врачебная управа стала первым на территории региона местным органом, сочетавшим в себе врачебные и административные функции. Несмотря на внушительный объем работ по организации лечебных учреждений, аптек, контролю за медицинскими работниками в уездах и т.д., что составляло главный предмет работы Врачебной управы, уже на первых этапах существования этого учреждения большое внимание уделялось проблеме качества окружающей среды. В связи с динамичным промышленным ростом Казанской губернии в 50-х гг. XIX в. контроль за санитарным состоянием заводов и фабрик стал

особой сферой деятельности Врачебной управы (Врачебного отделения).

Меры, принимавшиеся Врачебной управой и Врачебным отделением в отношении промышленников, были зачастую крайне малоэффективными. Владельцы крупных промышленных предприятий уклонялись от исполнения предписаний врачебных инспекторов, в чем иногда получали поддержку Губернского правления (так, например, в ходе судебного разбирательства по поводу загрязнения атмосферы казанским заводом Товарищества «Ушков и К^о» в 1900-1910 гг. Губернское правление отстаивало интересы промышленников Ушковых) [1: 92]. Аналогичным образом слабо поддавалось регулированию загрязнение окружающей среды со стороны небольших предприятий – их санитарно-экологическое состояние оставалось прежним из года в год, несмотря на старания Врачебного отделения и полиции. К примеру, на законное требование полицеймейстера прекратить сброс нечистот в Казанку владельцы кожевенных заводов отвечали, что «много десятков лет тому назад им разрешена была постройка заводов именно на условии вышесказанного пользования речкою Казанкой, и запретить сейчас сброс в Казанку заводских отбросов будет равносильно приказанию запретить заводы» [2: л.1]. Поэтому регулярная уплата штрафов казанскими кожевниками не приводила к каким бы то ни было положительным изменениям.

Некоторые позитивные сдвиги в регулировании экологического состояния казанских заводов и фабрик органами губернской власти наметились в начале XX столетия, накануне революции 1917 г. Одним из побудительных мотивов к улучшению санитарных и гигиенических условий на

предприятиях стало стремление властей предотвратить возможные брожения в рабочей среде, о чем прямо говорилось, в частности, в обращении к казанскому губернатору Департамента полиции по Особому отделу [3: л.1-1об.]. Закономерно, что внимание полиции и губернатора было приковано в первую очередь к тем предприятиям, где было занято наибольшее количество рабочих, в данном случае – к заводам И.И.Алафузова. В результате проведенных Врачебным отделением проверок были приняты меры к очистке воздуха в заводских цехах, что должно было способствовать сокращению заболеваемости рабочих.

В области надзора за промышленными предприятиями сфера деятельности Врачебного отделения нередко пересекалась с задачами Фабричной инспекции, учрежденной в 1882 г. Условия быта рабочих, санитарное состояние заводов и фабрик являлись неотъемлемой частью предмета ведения Фабричной инспекции, которая заключалась в контроле за соблюдением требований законодательства в трудовых отношениях между рабочими и работодателями. Большой интерес к вопросам санитарии на предприятиях проявлял первый инспектор Казанского фабричного округа В.А.Шидловский: этой теме отводилась особая глава в его ежегодных отчетах [4: 26-41]. Неоднократно пытался привлечь внимание к неблагополучному санитарно-экологическому состоянию кукморских валяльных фабрик фабричный инспектор 2 участка Казанской губернии. По его словам, заболеваемость рабочих на производстве и загрязнение вод реки Нурминки часто становились предметом рассмотрения Фабричной инспекции, а также других ведомств и учреждений, стремившихся к «материальному и санитарному благосостоянию как рабочего класса, так и вообще местного населения» [5: л. 60]. Однако «все заинтересованные учреждения к этой цели идут вразбивку, не координируя своих сил и требований» [5: 61об.]. Фабричный инспектор указал, таким образом, на одну из актуальных для исследуемого периода проблем: несогласованность действий органов губернского уровня в области регулирования санитарного состояния предприятий. Кроме того, работа по его совершенствованию являлась «побочной» сферой деятельности как для Фабричной инспекции, так и для Врачебного отделения. Каждое из этих учреждений рассматривало промышленные предприятия со специфической (технической и юридической либо медицинской) точки зрения, а не комплексно.

В связи с этим передовым для своего времени являлось выдвинутое Фабричной инспекцией предложение: «Было бы весьма целесообразно, если бы Его Превосходительство г. Казанский Губернатор назначил бы комиссию под председателем фабричного инспектора из техников и врачей, которая, обследовав обстановку на месте... установила бы умеренные, но твердые мероприятия» [5: 63об.]. Однако это предложение осталось нереализованным вследствие ряда причин, главная из которых заключалась в том, что губернские власти стремились переложить ответственность за решение санитарно-экологических проблем на органы городского и земского самоуправления. К примеру, отказ министра внутренних дел в просьбе Казанской городской думы о помощи в устройстве сифилитической лечебницы в 1883 г. был мотивирован тем, что попечение о народном здравии составляет прямую обязанность городов и земств [6: 150]. На то же обращал внимание профессор правоведения Казанского университета В.Ивановский в 1895 г.: он указывал, что к функциям губернских властей фактически относился только «общий по губернии надзор по врачебной части, находящийся в ведении, по преимуществу, органов городского и земского общественного управления» [7].

Подобные представления о разграничении функций губернской власти и городского самоуправления в области медицины и санитарии не вполне соответствовали существовавшему законодательству. Согласно Городовым положениям 1870 и 1892 гг., к ведению органов городского самоуправления причислялось лишь участие в мероприятиях по охранению народного здравия и изыскание способов к улучшению местных условий в санитарном отношении.

Вместе с тем нельзя не отметить происходивший на протяжении XIX – начала XX вв. естественный процесс усиления роли органов городского самоуправления в области решения проблем санитарно-экологического характера. Если Казанское губернское правление нередко преследовало экономические интересы в ущерб экологии, то Городская дума более твердо стояла на позициях недопустимости пагубного влияния промышленных предприятий на окружающую среду. Это заметно в случае с разбирательством по поводу спуска в озеро Кабан нечистот стеариново-мыловаренным заводом бр.Крестовниковых в 1861 г.: Врачебная управа оказалась единственным участником разбирательства, не обнаружившим при осмотре сточной канавы с предприятия [8: л. 6], а также систематически игнорировала

донесения гласных Городской думы и городского головы о продолжающемся загрязнении водоема [8: л. 16-17]. Тем не менее, благодаря усилиям органов местного самоуправления, во второй половине XIX в. наметились положительные сдвиги в решении многих санитарно-экологических проблем города Казани и Казанской губернии в целом.

Текущий контроль за соблюдением санитарно-экологических норм Казанская городская управа обеспечивала при помощи Санитарно-исполнительной комиссии, которая была избрана еще в 1879 г., несмотря на несовершенство законодательства, не предусматривавшего наличие постоянных комиссий при управах. Сфера деятельности Санитарной комиссии во многом была схожа с предметом ведения Врачебного отделения: на граждан и предпринимателей она воздействовала посредством выдачи предписаний через Управу, проводила регулярные осмотры предприятий и торговых точек, но привлечение их владельцев к законной ответственности было невозможным без содействия полиции. В связи с этим закономерно, что работа Санитарно-исполнительной комиссии происходила по большей части на «теоретическом» уровне. Ее члены проводили исследования заболеваемости и смертности жителей Казани, разрабатывали предложения по улучшению санитарных условий в городе, но были ограничены в возможности реализации своих планов на практике. Это вполне осознавалось и современниками. Так, например, после прочитанного в комиссии доклада И.В.Годнева о здоровье рабочих заводов И.И.Алафузова, где сообщалось, что они поставляют больных больше, чем все прочие казанские предприятия, корреспондент газеты «Волжский вестник» вопрошал: «Интересно, однако, что поделает комиссия с этими цифрами смертности? Заставит г.Алафузова улучшить помещения рабочих и прибавить заработную плату, чтобы рабочие не умирали с голоду?» и отвечал: «Едва ли» [9: 7]. Нередко Санитарно-исполнительной комиссии приходилось сталкиваться и с узостью своей компетенции: каждое ее решение могло быть отменено Врачебным отделением, что происходило достаточно часто [9: 7].

Несмотря на относительно низкую результативность, природоохранная политика органов городского самоуправления в Казани была более активной, чем в уездных городах. Как справедливо отмечает А.Н.Зорин, «в городах взаимодействовали факторы как улучшающие экологическую обстановку (санитарный контроль, возрастающий уровень медицинского обеспечения, прогресс в массовом строительстве и др.), так и

ухудшающие ее (концентрация мелких промышленных заведений, усиление бытовых загрязнений, приток сельской бедноты, обнищание части горожан и др.)» [10: 544]. Как следствие, деятельность городских властей и органов городского самоуправления по улучшению санитарно-экологической обстановки в уездных центрах Казанской губернии обладала рядом существенных особенностей.

Негативное воздействие на окружающую среду со стороны промышленных предприятий здесь было существенно ниже, чем в Казани; соответственно, менее плотной была концентрация городского населения, тяготевшего в исследуемый период к крупным фабрично-заводским предприятиям, что упрощало контроль за соблюдением санитарных и экологических норм на территории уездных городов. В то же время уездные органы государственной власти и городского самоуправления обладали ограниченными возможностями в области благоустройства. Низкий уровень промышленного развития города положительно сказывался на санитарно-экологической обстановке, и отрицательно – на объемах благоустроительных работ.

В то же время нельзя не отметить, что усилиями органов городского самоуправления в уездных городах был разрешен целый ряд проблем, связанных с неблагоприятным санитарно-экологическим состоянием промышленных предприятий. Еще во второй половине XVIII столетия в Чебоксарах поднимался вопрос о переносе за город мыловаренных, салотопенных и кожевенных «заводов», некоторые из них были закрыты из санитарных соображений [11: 34]. Энергичные меры по сокращению промышленного загрязнения предпринимали на рубеже XIX–XX столетий власти заштатного города Арска: согласно постановлению городской думы все кожевенные, сыромятные и дубильные заводы должны были быть перенесены в специально отведенное место, располагавшееся за пределами жилой застройки. Отходы предписывалось своевременно свозить в указанные думой места, промывку кож и шерсти производить согласно утвержденному способу [10: 541].

Таким образом, деятельность по охране окружающей среды от промышленного загрязнения в XIX – начале XX вв. реализовывалась как органами губернской власти, так и местного самоуправления. Высшим в губернии органом врачебного надзора являлась Врачебная управа (с 1865 г. Врачебное отделение Казанского губернского правления), проводившая осмотры промышленных предприятий, торговых заведений, частных домовладений, выдававшая предписа-

ния об устранении санитарных нарушений. Сфера ответственности и методы административного воздействия сближали Врачебную управу с органами местного самоуправления — городскими Думой и Управой, создавшими в 1879 г. особую Санитарно-исполнительную комиссию для решения подобных задач. Врачебную управу сближало с Санитарной комиссией то обстоятельство, что реализация их решений во многом зависела от полиции, работа которой координировалась губернатором. Вместе с тем Губернское правление и Врачебное отделение имели либеральное отношение к предпринимателям, зачастую являвшимся как главными нарушителями санитарно-экологических норм, так и источниками пополнения государственного бюджета. Позиция органов местного управления чаще соответствовала интересам общественности.

Эффективность экологической политики, проводившейся губернскими и городскими властями, неизбежно была ограничена уровнем медицинских и естественнонаучных знаний, тогда как последние прирастали по мере ухудшения экологической обстановки в крупных промышленных центрах. По этой причине усилия региональных властей были направлены во многом на борьбу с возникшими экологическими кризисами, а не на их предотвращение. Вместе с тем следует отметить, что регулирование санитарно-экологической обстановки городскими и губернскими властями сыграло, безусловно, положительную роль в экологической истории Казанской губернии, позволило существенным образом снизить негативное антропогенное воздействие на окружающую среду.

1. *Виноградов А.В.* Казанский завод Товарищества «Ушков и Ко»: воздействие на окружающую среду и здоровье населения // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. – 2013. – Т. 155, кн. 3, ч. 1. – С. 87 – 92.
2. Национальный архив Республики Татарстан (НА РТ). Ф. 2 (Казанское губернское правление). Оп.5. Д. 669.
3. НА РТ. Ф. 1 (Канцелярия казанского губернатора). Оп. 4. Д. 5.
4. Казанский фабричный округ. Отчет за 1885 г. фабричного инспектора Казанского округа *В.А.Шидловского*. – СПб., 1886. – С. 26 – 41.
5. НА РТ. Ф. 1153 (Фабричный инспектор Казанской губернии). Оп. 1. Д. 280.
6. *Заманова Г.Р.* Городское самоуправление в Казани. 1870-1904 гг.: дис. ... канд. ист. наук. (07.00.02). – Казань, 2002. – 225 с.
7. *Ивановский В.* Русское государственное право. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum2817/print2828.html> (дата обращения: 22.04.2013).
8. НА РТ. Ф. 114 (Казанская городская общая и шестигласная дума). Оп. 1. Д. 31282.
9. Корреспонденция Волжского Вестника // Волжский Вестник. – 1879 г. – №10.
10. *Зорин А.Н.* Города и посады дореволюционного Поволжья. Историко-этнографическое исследование населения и поселенческой структуры городов российской провинции второй половины XIX – начала XX вв. – Казань: Издательство Казанского университета, 2001. – 705 с.
11. *Гаврилова Л.М.* Застройка города Чебоксар в XVIII – первой половине XIX в. // Вопросы истории и этнографии города. – Чебоксары, 1988. – С. 22 – 45.

SANITARY CONTROL ON INDUSTRIAL ENTERPRISES OF KAZAN PROVINCE IN THE 19TH – EARLY 20TH CENTURIES

A.W.Vinogradov

The article throws light on activity of a state and municipal government on environment and health protection from the negative factors of industrial growth. On the basis of archival data, clerical work materials, periodical information, the author examines a level of efficiency of government activity on control of industrial pollution.

Key words: Kazan province, industrial pollution, municipal government, environmental history.

Виноградов Андрей Владиславович – аспирант кафедры всеобщей и отечественной истории Института международных отношений, истории и востоковедения Казанского федерального университета.

E-mail: andreivinogradov@gmail.com

Поступила в редакцию 05.06.2013