

На правах рукописи



ПРОНИНА Екатерина Николаевна

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭПИДЕМИЯМ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
В XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКОВ
(историко-правовое исследование)**

Специальность 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Нижний Новгород – 2024

Работа выполнена в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского».

- Научный руководитель:** *Романовская Вера Борисовна,*
доктор юридических наук, профессор
- Официальные
оппоненты:** *Нижник Надежда Степановна,*
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры теории государства и права
Федерального государственного казенного
образовательного учреждения высшего образова-
ния «Санкт-Петербургский университет Мини-
стерства внутренних дел Российской Федерации»;
- Чуб Надежда Вячеславовна,*
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
Федерального государственного бюджетного об-
разовательного учреждения высшего образования
«Юго-Западный государственный университет»
- Ведущая организация:** Федеральное государственное автономное образо-
вательное учреждение высшего образования «Тю-
менский государственный университет»

Защита диссертации состоится 25 ноября 2024 г. в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета 24.2.340.09, созданного на базе Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского», по адресу: 603022, г. Нижний Новгород, пр-т Гагарина, 23, корпус 2, зал научных демонстраций.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в читальном зале библиотеки и на сайте Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского» (<http://www.unn.ru/>).

Автореферат разослан 27 сентября 2024 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

О. Б. Купцова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационной работы. Вопросы национальной безопасности в настоящее время являются приоритетными. Одним из значимых элементов национальной безопасности выступает охрана здоровья граждан, которая реализуется посредством осуществления органами государственной власти, местного самоуправления, организациями, должностными лицами комплекса политических, экономических, правовых, социальных, культурных, научных, медицинских, санитарно-гигиенических и противоэпидемических мер. Достижение целей обеспечения государственной и общественной безопасности осуществляется путем реализации государственной политики, одной из задач которой стало обеспечение защиты населения от опасных инфекционных заболеваний, способных вызвать чрезвычайную ситуацию в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Действующие национальные проекты «Здравоохранение» и «Демография» ставят своей целью снижение показателей смертности населения и увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни. Таким образом, здоровье населения – это актив государства. Адекватная оценка многообразного исторического наследия поможет избежать ошибок и просчетов в период эпидемий в настоящее время.

Несмотря на то что массовая вакцинация против смертельно опасных заболеваний стала неотъемлемой частью цивилизованного общества, во всем мире вспыхивают протесты так называемых антипрививочников – людей, которые по разным соображениям не признают прививки или не доверяют государственным мерам вакцинопрофилактики, а также другим мерам противодействия распространению заболеваний, например, введению локдауна или иных специальных режимов на время эпидемий. Россия в XIX – начале XX вв. имела разнообразный опыт организации и правовой регламентации противодействия «заразительным и повальным болезням», в том числе были выработаны успешные, нестандартные подходы в работе с населением, применимые в некоторой степени и в настоящее время.

Объектом исследования являются общественные отношения, сложившиеся в России в санитарно-эпидемиологической области в XIX – начале XX вв.

Предмет диссертационного исследования составляют правовая регламентация и организация противодействия эпидемиям в Российской империи в XIX – начале XX вв.

Цель работы – историко-правовая реконструкция государственного противодействия эпидемическим угрозам и исследование реакции общества на него в России в XIX – начале XX вв.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд **задач**:

- изучить санитарно-эпидемическую обстановку в России в XIX – начале XX вв.;
- охарактеризовать органы, реализующие меры по борьбе с эпидемиями в России в XIX – начале XX вв., и факторы, влияющие на эффективность их работы;
- рассмотреть влияние международных санитарных конференций на российское национальное законодательство в области борьбы с «заразительными» болезнями;
- проанализировать нормативные правовые акты, регулирующие противоэпидемические меры и практические мероприятия по борьбе с тяжелыми массовыми заболеваниями;
- выявить тенденции в назначении наказаний за нарушение противоэпидемических мер;
- изучить реакцию общества на противоэпидемические мероприятия в соответствии с социальной принадлежностью и культурными особенностями отдельных местностей Российской империи;
- проанализировать проблемы и особенности реализации противоэпидемических мер в ходе проведения массовых мероприятий во второй половине XIX в.;
- выявить и классифицировать меры государственной поддержки населения Российской империи, пострадавшего от эпидемий, акцентируя внимание на социальном законодательстве в отношении лиц, задействованных в борьбе с эпидемиями, и членов их семей.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1800 г. по 1914 г. Выбор нижней границы обусловлен тем, что 7 июля 1800 г. был принят Устав пограничных и портовых карантинных, являющийся первым систематизированным актом, регулирующим противоэпидемические меры. Устав определял требования, предъявляемые к месту расположения и постройке карантинных учреждений, штат карантинных служащих, правила очищения товаров, правила прибытия морских судов из подозрительных мест или, в случае обнаружения заболевания на корабле, ответственность за их нарушение.

Верхняя граница – 1914 г. – определена тем, что в годы Первой мировой войны происходят перестройка государственного аппарата, введение в губерниях военного положения или положения чрезвычайной охраны, усиление власти на местах военного ведомства, что, в свою очередь, отразилось на здравоохранении. В условиях чрезвычайной ситуации противоэпидемические мероприятия приняли совершенно иную форму.

Степень научной разработанности темы исследования. Объект исследования неоднократно находился в поле зрения ученых, занимающихся историей медицины, всеобщей историей, юриспруденцией, исторической социологией. Накоплен внушительный объем трудов по различным аспектам данной проблематики. Проблемы здравоохранения в отдельных регионах в России в XIX – начале XX вв. были предметом изучения в работах В. Ю. Башкуева, А. А. Будко, Е. М. Смирновой.

За сравнительно небольшой постсоветский период было выпущено значительное количество статей, монографий, диссертационных работ, посвященных вопросам развития земской и городской медицины. Интерес представляет кандидатская диссертация Н. И. Пристансковой «Правовое регулирование врачебно-санитарной деятельности в Российской империи: XIX – начало XX века», в которой рассматриваются законодательная регламентация санитарной деятельности, международное сотрудничество в указанной области и в целом дается подробная характеристика врачебно-санитарного законодательства XIX–XX вв. К значимым следует отнести диссертацию В. Ю. Кузьмина «История земской

медицины России и влияние на нее государства и общественности: 1864 – февраль 1917 гг.», в которой автор описывает деятельность социально-политических институтов, влияющих на формирование и организацию земско-медицинской службы, анализирует взаимосвязи и взаимодействия между государственными структурами, органами местного земского самоуправления и общественными объединениями интеллигенции, дает научную оценку процессу взаимовлияния правительственных и общественных структур. Необходимо отметить представленную исследователем характеристику процесса формирования законодательной базы отечественной медицины и ее воздействие на становление земско-медицинской службы, изложенные пути влияния государственных и общественных структур на развитие санитарной службы и организацию борьбы с эпидемиями.

Вопросы взаимодействия губернских властей и земств в связи с развитием медицинской помощи населению рассматривала Е. М. Смирнова.

Земская медицина отдельных регионов была исследована А. В. Ахметшиной и А. В. Никитиной по материалам Уфимской губернии; В. В. Назаровым – Саратовской губернии; Р. Р. Мустафиным – Нижегородской губернии; М. О. Сафроновой – Тульской губернии; Г. В. Савицким – Оренбургского края; Н. С. Бойко на примере городов Среднего Поволжья.

Вопросы санитарного состояния населенных пунктов изучаемого периода отражены в современных исследованиях Н. Е. Архиповой, О. В. Липатовой, А. И. Татарниковой. Среди дореволюционных работ заслуживают внимания изыскания врача и земского деятеля Д. Н. Жбанкова, который проанализировал состояние городской среды и его влияние на здоровье горожан, а также работу общественных учреждений в сфере здравоохранения.

Ряд исследований посвящен эпидемическим болезням и борьбе с ними. К значимым трудам можно отнести диссертационную работу Г. И. Архангельского, который один из первых, опираясь на доступные ему данные статистики и официальные материалы, проанализировал проблему эпидемий.

Существенный вклад в разработку указанной проблематики внесли советские и российские исследователи К. Г. Васильев и А. Е. Сегал. В своей монографии они обобщили летописи, архивные материалы, законодательные акты, записки путешественников, статистические данные, отчеты о заболеваемости в России за период с XV в. по 1918 г.

Вопросы распространения и борьбы с эпидемиями на определенных территориях интересовали многих ученых. Т. Р. Ризванова представила опыт взаимоотношений органов власти Южного Урала и общественных сил в борьбе с эпидемиями и эпизоотиями и отметила изменение характера этих отношений в зависимости от социально-экономических условий. К. С. Барабанова проанализировала взаимодействие власти и общества в Санкт-Петербурге в условиях эпидемии холеры 1831 г. С. Б. Манышев рассмотрел опыт борьбы с эпидемиями на примере Дагестана. Е. В. Яковлев изучил профилактику эпидемий и поддержку населения, пострадавшего от эпидемий, в Тамбовской губернии. Н. А. Богородицкая и В. А. Силантьева исследовали борьбу с эпидемией холеры в 90-х гг. XIX в. в Нижнем Новгороде. А. И. Татарникова занималась изучением противоэпидемических мероприятий в Западной Сибири. В статьях М. В. Ковалева и А. С. Шешнева «Факторы развития и распространения холерных заболеваний в Саратове (конец XIX – начало XX века)» проведен ретроспективный анализ распространения холеры на территории Саратова в конце XIX – начале XX вв.; Е. А. Лепковой «Холерные эпидемии в провинциальных городах Нижнего Поволжья в конце XIX – начале XX вв. (по материалам Царицына)» раскрыты причины распространения холерных заболеваний в Царицыне, дано представление о формах и методах профилактики и лечения холеры.

Особое внимание обращают на себя работы, в которых исследуются настроение и реакция населения в период эпидемий. М. В. Батшев и С. А. Трифонова, Л. В. Выскочков и А. А. Шелаева, проанализировав дневники и мемуары, передали эмоциональный настрой жителей во время эпидемии холеры в 1830–1831 гг. И. В. Максимова, опираясь на региональную прессу изучаемого

периода, осветила общественные настроения и поведенческие практики жителей уездного города Саратовской губернии Царицына, сложившиеся под влиянием эпидемии холеры 1892 г.

Существенный вклад в исследование международного сотрудничества России и европейских государств в борьбе с эпидемическими болезнями внес Н. Г. Фрейберг, занимавшийся систематизацией врачебно-санитарного законодательства и являвшийся делегатом России на международных санитарных конгрессах и конференциях. В досоветской России активно развивалась наука полицейстика, представители которой изучали данную проблему, в частности: А. Я. Антонович, Э. Н. Берендтс, В. В. Ивановский, В. М. Гессен, Н. Х. Бунге, И. Е. Андреевский, М. М. Шпилевский, И. Т. Тарасов, П. Н. Шеймин. Из современных исследователей, изучающих международное сотрудничество в этой сфере, можно отметить Е. П. Клименко и А. А. Трушкевича. Среди иностранных специалистов заслуживают внимания работы Н. Говард-Джонса о деятельности международных санитарных конференций и современного исследователя П. Болдуина (Великобритания), изучающего вопросы государственной борьбы с эпидемиями, отношения жителей городов к болезни в разных странах в Российской империи, Великобритании, Франции, немецких государствах и Швеции. Важен вклад в изучение проблемы современных ученых-полицейстов, в частности, Н. С. Нижник, Р. С. Мулукаева, Ю. Е. Аврутина, Е. П. Колодеева, А. Д. Тимошевой.

Указанные работы в большей степени касаются общеисторических аспектов борьбы с эпидемиями, а проблемы правовой регламентации противоэпидемических мер находятся за рамками перечисленных исследований.

Методология и методы диссертационного исследования. Методологический инструментарий, использованный в работе с источниками, включает в себя совокупность как методологических подходов, так и отдельных методов, применяемых на разных этапах исследования.

К методологическим подходам, используемым при выполнении исследования, можно отнести:

1) системно-деятельностный подход – предполагает объединение системного подхода в изучении противодействия эпидемиям в России в XIX – начале XX вв. в контексте познания эволюции нормативного регулирования данной проблемы и его деятельностной интерпретации, т. е. особенности его реализации на практике, в деятельности государственных органов и многообразии общественной реакции на принимаемые меры (в диссертации показана системность принимаемых мер и многообразие видов деятельности в его реализации);

2) антропологический подход – позволяет исследовать государственную политику в санитарно-эпидемической сфере в России в XIX – начале XX вв. в соотнесении со знаниями о природе человека, закономерностях его развития. Человек рассматривается как целостное и уникальное существо, подлежащее охране при возникновении угрозы распространения заразных болезней, путем установления нормативно-правового регулирования в данной сфере (в диссертации приведены мероприятия по противодействию распространения эпидемий с точки зрения ценности человека, через призму человека и его целостности, и уникальности);

3) аксиологический подход – заключается в определении ценностей в противодействии эпидемиям в России в XIX – начале XX вв., их трансформации и их эволюции.

При написании диссертации применялись также философские (всеобщие) методы: диалектики, метафизики и синергетики.

С помощью диалектического метода стало возможным изучить объект исследования в развитии и взаимосвязи с другими явлениями.

Метод метафизики позволил рассмотреть изучаемые объекты в статике, сами по себе, без учета их взаимосвязанности. Так, в качестве совокупности ряда мер были проанализированы наказания за несоблюдение противоэпидемиологических мер.

При изучении правовой регламентации противодействия эпидемиям в России в XIX – начале XX вв. использовался метод синергетики, который позволил изучить систему принимаемых нормативных правовых актов, регулирующих этот вопрос, как неравновесную систему, обладающую обратной связью в виде реакции общества на их введение в жизнь и контроль за их исполнением.

Вторая группа применяемых методов – это общенаучные методы, среди которых получили применение дескриптивный, логический методы, анализ, синтез и др.

При помощи дескриптивного метода охарактеризованы основные положения противоэпидемического законодательства Российской империи изучаемого периода, произведен анализ терминологии, используемой в данном законодательстве, благодаря чему были раскрыты смысл принимаемых нормативных правовых актов и их значение при формировании основ противоэпидемиологического законодательства в России.

С помощью логического метода сформулированы и раскрыты закономерности и тенденции в развитии организации и правовой регламентации противодействия эпидемиям в Российской империи в XIX – начале XX вв.

Применение метода анализа способствовало выделению и рассмотрению отдельных частей объектов исследования, а также основных элементов государственной поддержки населения Российской империи изучаемого периода.

Метод синтеза применялся для соединения полученной в результате анализа достоверной информации для изучения объекта как единого целого.

В процессе изучения указанного объекта применялись частнонаучные методы, такие как историко-генетический, структурно-диахронный, метод контент-анализа и др.

Историко-генетический метод позволил последовательно раскрыть изменения изучаемой реальности в процессе исторического развития. Его использование было направлено на возможность ретроспективного изучения правового регулирования медицины в Российской империи в XIX – начала XX вв. в хронологическом порядке, в строгой временной последовательности.

Благодаря применению структурно-диахронного метода проанализирован исторический процесс становления противоэпидемиологического законодательства в России. Этот метод позволил показать динамику постепенного прогрессивного развития в изучаемый период медицинского дела в целом, законодательства о медицине и борьбу с эпидемиями в частности.

Метод контент-анализа применялся при изучении массовых источников сложного, в том числе нарративного характера, содержащих однородную информацию: на основе материалов СМИ и художественной литературы представленного периода выявлено отношение общества к противоэпидемическим мерам.

Психологический и бихевиористский методы способствовали изучению реакции общества на принимаемые меры и поведения людей в период эпидемий.

К частноправовым методам, используемым при проведении исследования, можно отнести сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

Сравнительно-правовой метод на основе нормативных актов позволил изучить и сравнить формы и методы профилактики инфекционных заболеваний в разных регионах Российской империи в XIX – начале XX вв., а также деятельность местных органов в период эпидемий.

Формально-юридический метод применялся для более точного изучения законодательства, регулирующего вопросы здравоохранения в дореволюционной России. С помощью этого метода были проанализированы источники (формы) права и определены особенности эволюции законодательства в борьбе с эпидемиями.

Научная новизна исследования и личный вклад автора обусловлены актуальностью и степенью разработанности темы.

1. Заявленная проблематика исследована в историко-правовом ракурсе системно, монографически.

2. В работе представлен спектр взаимосвязей и взаимоотношений правительственных и общественных структур, особенно органов земского и городского самоуправления, по укреплению «народного здоровья».

3. В исследовании решен ряд конкретных вопросов:

– выявлены особенности законодательного регулирования противоэпидемических мероприятий в разных губерниях Российской империи на протяжении XIX – начала XX вв.;

– на основе анализа нормативных актов, принимаемых в указанный период, выявлены различные наказания, а также тенденция их изменения.

4. Разработано авторское определение понятия «государственная поддержка» как инициированное государством взаимодействие органов власти и общества, направленное на создание благоприятных условий, с использованием имеющихся у государства ресурсов. Проанализированы виды государственной поддержки (финансовая, материальная, социальная, судебно-процессуальная) в Российской империи различным категориям населения в период эпидемий XIX – начала XX вв. Представленный в диссертации комплексный анализ государственной поддержки населения в период эпидемий в юридической науке ранее не проводился в контексте правовой регламентации и противодействия заразным болезням.

5. Предложена авторская классификация видов реакции разных слоев общества (простого народа, медицинского сообщества, духовенства, образованной части общества) на противоэпидемические мероприятия. Данная классификация может быть использована в дальнейших исследованиях реакции общества на те или иные мероприятия государства.

6. Разработаны, обоснованы и введены в научный оборот термины «эпидемионигилизм», «эпидемиофобия», изложенные в главе 3 работы, которые можно использовать в социально-психологическом анализе реакции населения на различные государственные мероприятия в области защиты «народного здоровья» и учитывать в правотворческой и правоприменительной практике.

7. Представлена авторская классификация государственно-правовых мер борьбы с эпидемиями в Российской империи в XIX – начале XX вв.

8. В процессе работы было установлено, что эффективность борьбы с эпидемиями зависит не только от действенного правового регулирования медицины и фармакологии, но и от способности общества самостоятельно и осознанно осуществлять защиту своего здоровья. Высокоразвитая медицина не является гарантом, препятствующим распространению инфекционных заболева-

ний. Задача государства состоит не только в развитии здравоохранения, но и в формировании в правовом сознании и правовой культуре понимания необходимости ведения здорового образа жизни, соблюдении каждым членом общества санитарно-гигиенических требований.

Настоящее исследование дополняет уже имеющиеся теоретические разработки по данной теме, может служить основой для сравнительно-правового исследования деятельности государственных и местных органов по борьбе с эпидемиями.

Источниковая база исследования. Избранная тема работы потребовала привлечения большого количества разнообразных источников, которые можно разделить на следующие группы:

1) ратифицированные Российской империей международные санитарные конвенции;

2) нормативные правовые акты, регулирующие противоэпидемические мероприятия государственных органов (законодательные акты, Высочайше утвержденные императором, подзаконные нормативные правовые акты общеимперского действия и локального характера, акты органов местного самоуправления);

3) правоприменительные акты;

4) документы, находящиеся в различных архивных учреждениях: фондах Российского государственного исторического архива, Центрального архива Нижегородской области (например, Ф. 2 Оп. 6., Ф. 472. Оп. 287, Ф. 5. Оп. 49), практиках реализации законодательства о противоэпидемических мерах. В их числе присутствует ранее не представленный научному сообществу эмпирический материал, практика Нижегородской губернии, в которой отражается законодательство XIX – начала XX вв.;

5) публицистика и периодика изучаемого периода, нарративные источники: к числу важнейших источников публицистического характера относится книга С. М. Громбах «Пушкин и медицина его времени». Советский врач, историк медицины Сергей Михайлович Громбах показал, как в творчестве и письмах А. С. Пушкина представлены и оценены многие медицинские про-

блемы, в том числе эпидемические заболевания (холера, чума). Был привлечен широкий круг периодических изданий, например, «Астраханские ведомости», «Вестник общественной гигиены судебной и практической медицины», «Врачебные ведомости», «Врачебный вестник», «Право», «Земская медицина», «Московская медицинская газета», «Московские Ведомости», «Речь», а также письма, записки, дневники участников событий – врачей, юристов, и др.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Государственная политика в сфере охраны здоровья населения не была четко сформулирована, являлась противоречивой, спонтанной. Созданные на рубеже XVIII–XIX вв. лечебные учреждения приказов общественного призрения пришли в упадок, лечебницы были плохо оснащены, не хватало медицинских работников. Только во второй половине XIX в. была установлена ответственность за правонарушения против «народного здоровья», в частности, за порчу воды, забираемой для внутреннего употребления, несоблюдение мер предосторожности против распространения «прилипчивых», опасных болезней и др. Реальные действия по борьбе с эпидемиями зависели от эффективности действий органов местного самоуправления.

2. Выявлены факторы, влияющие на эффективность деятельности различных государственных органов, осуществляющих противодействие эпидемиям в разные периоды с начала XVIII в. до начала XX в., среди которых важную роль играли следующие факторы: личностный – осознание проблемы ответственными должностными лицами; территориальный – экономика, культура, религия региона; природно-климатический – отражающийся на организации и деятельности основных государственных органов, которыми являлись Медицинская канцелярия, преобразованная впоследствии в Медицинскую коллегия, приказы общественного призрения, Медицинская полиция, врачебные управы, Медицинский департамент при Министерстве полиции, Медицинский совет при Министерстве внутренних дел.

3. На российское национальное противоэпидемическое законодательство XIX – начала XX вв. существенно повлияла деятельность международных санитарных конференций, обогатив его новыми нормами в сфере медицины и санитарии. Результатом деятельности международных санитарных конференций стала выработка единых национальных санитарных мер: установление карантинных сроков, более четкое определение портовых санитарных правил и функций карантинных учреждений, мероприятия по предотвращению эпидемий. Впоследствии санитарные конвенции стали основой деклараций Всемирной организации здравоохранения.

4. На протяжении всего изучаемого периода совершенствовались подходы к регулированию сферы санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Государственно-правовые меры противодействия распространению эпидемических болезней эволюционировали от таких способов, как молебны и наложение животворящего креста (Царская грамота от 20 февраля 1649 г. «О встрече и принятии отпущенного из Москвы в Курск по причине произошедших там болезней Животворящего Креста Господня»), к установлению пропускного режима (Сенатский указ «О мерах к пресечению прилипчивой болезни» 1738 г.), развитию карантинных учреждений (Устав пограничных и портовых карантинных учреждений 1800 г.), изучению природы болезни (Высочайше утвержденное положение Комитета министров «Об отправлении врачей на восток для изучения чумной заразы» от 18 августа 1842 г.). В основном все меры сводились не к медицинским, а к административным и санитарно-гигиеническим, а именно к таким, как недопущение взаимодействия с зараженными людьми и предметами, устройство застав и карантинных пунктов, уничтожение зараженного имущества, обработка одежды и предметов от заразы, разобщение больных и здоровых людей, недопущение многолюдного скопления, особые правила захоронения, запрещение ввоза ряда товаров из зараженной местности. Однако в указанный период не была создана единая, четкая правовая регламентация противодействия эпидемиям.

5. В результате анализа нормативных правовых актов, принимаемых в указанный период, были выявлены различные наказания, которые постепенно эволюционировали в сторону смягчения. Если Устав о карантинах 1818 г. преду-

сма­тривал смерт­ную казнь, телесные наказания, штрафы, ссылку на рудники, в зависимости от тяжести преступления, то в Уставах о каран­тинах 1832 и 1841 гг. появились шестимесячный арест и отстранение от должности. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. за ряд преступлений в данной сфере в зависимости от их тяжести вводило наказание в виде лишения всех прав состояния, потери особых прав и преимуществ, хотя сохраняются и тюремное заключение, и смертная казнь. В Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 г., а также в Уголовном уложении 1903 г. сокращаются составы преступлений и смягчается ответственность в сфере санитарного законодательства, что демонстрирует тенденцию к общей гуманизации наказаний.

6. Суеверия и неграмотность большей части российского населения пред­определили специфическую реакцию на противоэпидемические меры. Уста­новление санитарно-гигиенических правил исключительно репрессивными способами не давало должных результатов, вызывало протесты и тормозило работу по борьбе с заразными болезнями. Для решения этой проблемы были приняты нормативные правовые акты, способствующие созданию просвети­тельских мероприятий («народные чтения»), направленных в том числе на сни­жение у населения антипрививочных настроений.

7. Выявлено, что в период проведения массовых мероприятий предпри­нимались особые противоэпидемические меры, которые часто вызывали нега­тивную реакцию у населения. Требовалось принятие особых нормативных пра­вовых актов, в том числе локального характера, корректирующих отношение общества для успешного решения задач противодействия заразным болезням. Например, в условиях, когда в день открытия ярмарки 15 июля 1893 г. в Ниж­нем Новгороде произошел занос холеры с низовья Волги, благодаря энергич­ным действиям губернских властей стало возможным не только предотвратить массовые протесты, но и изменить отношение большей части населения к вво­димым администрацией противоэпидемическим мерам. Эпидемию удалось предотвратить и не допустить паники среди населения (о чем имеются описан­ные в диссертации документы губернских властей в ЦАНО).

8. Предложены определение и классификация видов государственной поддержки населения в период эпидемий XIX – начала XX вв. в зависимости от способа ее осуществления (финансовая, материальная, социальная, судебнопросессуальные послабления, поощрения, предоставляемые за успехи в оспопрививании и борьбе с эпидемическими заболеваниями). Однако четкой системы реализации государственной поддержки не выявлено.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Основные выводы и положения, сформулированные в диссертационном исследовании, нашли отражение в шести статьях, индексируемых в Российской системе научного цитирования (РИНЦ) и опубликованных в изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Отдельные результаты настоящего диссертационного исследования были апробированы в качестве докладов на научно-практических конференциях различного уровня в период подготовки диссертации: V Международной научно-практической конференции «Здоровье как ресурс» (Нижний Новгород, 2019); III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления здоровьем населения» (Нижний Новгород, 2020); VI Национальной научно-практической конференции «Основные тенденции развития современного права: проблемы теории и практики» (Казань, 2022).

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется актуальностью и новизной полученных автором результатов исследования, которые указывают на необходимость учета имеющегося опыта в развитии правового регулирования противоэпидемических мероприятий. Выявленные особенности, а также введенные в научный оборот новые источники способствуют решению ряда дискуссионных проблем, касающихся реакции общества на вводимые ограничения в период эпидемий. Представленные в диссертации выводы могут быть использованы в научных исследованиях не только в области истории права, но и в смежных областях – медицине, психологии, социологии.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные результаты можно использовать в преподавании учебных курсов «История государства и права России», «Теория государства и права», «Основы Российской государственности», «Основы медицинского права России», в разработке учебных и учебно-методических курсов и пособий для студентов юристов, историков, социологов, психологов, медицинских работников.

Структура и объем диссертации определены целями, задачами и логикой исследования. Работа включает введение, три главы, объединяющие восемь параграфов, заключение, список литературы, три приложения. Объем диссертации соответствует требованиям Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы работы; установлены объект и предмет; определены цель и задачи исследования; обозначены методологическая, теоретическая, правовая, эмпирическая основы, научная новизна, степень ее научной разработанности; указаны теоретические основы диссертации; сформулированы выносимые на защиту положения; отмечено теоретическое и практическое значение работы; приведена информация об апробации диссертационного исследования; изложена структура работы.

Глава первая «Государственная политика в санитарно-эпидемической сфере в России в XIX – начале XX веков» состоит из трех параграфов. В *первом параграфе «Санитарно-эпидемическая обстановка в России в XIX – начале XX вв.: краткий обзор»* диссертант обзорно освещает санитарно-эпидемическую обстановку в России в XIX – начале XX вв. Показано, что система здравоохранения не могла удовлетворить нужды возросшего населения ввиду отсутствия регламентации медико-санитарных отношений и эффективных государственных мероприятий в сфере охраны здоровья. Обеспечение лекарствами и препаратами было на низком уровне. Распределяла лекарственные средства Московская Главная аптека по каталогам, утвержденным МВД. Существовало три вида каталога: наиболее полный для гражданского населения, для военных и для арестантов. Кроме того, врачебные управы зорко следили за использованием лекарственных препаратов. Лечение больного зависело от его социальной принадлежности. Например, в 1887 г. государство на здравоохранение отпускало 16 копеек на человека, а в 1897 г. – 21 копейку. Проблемы обеспечения лекарственными препаратами требовали кардинальных решений. Политика в сфере здравоохранения была противоречивой и непрофессиональной. До начала XX в. законодательство об охране окружающей среды от загрязнения опасными отходами являлось фрагментарным и казуистическим. Ситуация осложнялась свирепствовавшими в то время многочисленными эпидемиями. В течение XIX в. в России не было и несколь-

ких лет без «повальных и заразительных болезней». К таким болезням относились тифы (брюшной, сыпной, возвратный), дизентерия, оспа, грипп, малярия, скарлатина, лихорадка, холера, чума. Ухудшению эпидемиологической обстановки способствовали в том числе миграционные потоки. Распространение заболеваний было вызвано также низким уровнем бытовой культуры основной массы населения, бедностью, отсутствием или плохим состоянием водопровода, канализации, неудовлетворительным содержанием бань, скотобоен, неоднозначным отношением населения к вакцинации.

В середине XIX в. санитарно-эпидемическая обстановка вызывала постоянную тревогу властей, а вопросы охраны здоровья стояли крайне остро. Государство осознавало необходимость изменить внутреннюю политику в данной сфере: если ранее система запретов и ограничений воздействия на окружающую среду была связана с предотвращением экономического ущерба (например, от загрязнения рек), то во второй половине XIX в. основной целью становится охрана общественного здоровья. Санитарное состояние населенных пунктов и губерний в целом зависело от решений органов местного самоуправления.

Во *втором параграфе «Государственные, земские и городские органы, реализующие меры по борьбе с эпидемиями»* автор анализирует законодательство и функции органов, которые реализовывали меры по борьбе с эпидемиями, начиная от Указа Петра I от 14 августа 1721 г. «Об учреждении в городах аптек под смотрением Медицинской Коллегии, о вспоможении приискивающим медикаменты в Губерниях, и о бытии под надзором помянутой Коллегии гошпиталям». Проведено исследование полномочий Медицинской канцелярии при Петре I, Медицинской коллегии при Екатерине II, изменений во второй половине XVIII века при реорганизации медицинского дела при создании приказной медицины, полномочий врачебных управ.

С 1797 г. медико-санитарными вопросами в губерниях стали заниматься врачебные управы (Врачебный устав 1857 г. подтвердил эти положения), находившиеся в подчинении Медицинской коллегии.

Врачебные управы создавались, прежде всего, как органы надзора за военными госпиталями, однако на них возложили и попечение о здравии губерний. В состав Врачебной управы входили инспектор, оператор и акушер. Доктора Врачебной управы были обязаны предоставлять медицинскую помощь бесплатно, совместно осуществлять свою деятельность с местными врачами, проводить судебно-медицинскую экспертизу, пресекать повальные болезни, собирать материалы об условиях жизни населения и заболеваниях в регионе, предоставлять отчеты Медицинской коллегии, контролировать качество съестных припасов и чистоту в городах, работу лечебных заведений и аптек, размещенных на подведомственной территории. Уездные врачи были должны отслеживать симптомы болезней и их описывать. Врачебные управы создавали местные больницы, при котором существовали отделения для сирот и инвалидов. Финансирование медицинских учреждений было скромным, никаких государственных программ не существовало.

Соискателем изучены компетенции созданных в 1830 г. центральных органов по борьбе с холерой, а также губернских и уездных холерных комитетов. Прослежены изменения в результате земской реформы 1864 г. и городской реформы 1870 г., которые привели к преобразованиям в сфере местного здравоохранения и распределили полномочия между центром в регионы. В целях предупреждения массовых инфекционных заболеваний земства создавали специальные медицинские учреждения.

Изначально земским учреждениям не вменялась в обязанность борьба с эпидемиями. В компетенцию земских врачей входила организация оспопрививания и контроль над его проведением. Противоэпидемические мероприятия были поставлены под контроль чиновников и губернских администраций. Санитарный надзор и противоэпидемическую работу осуществляли городские и уездные врачи Медицинского департамента МВД.

Городские и земские органы управления были ограничены в проведении противоэпидемических мероприятий. Это отчетливо проявилось в период четвертой пандемии холеры 1865–1866 гг., охватившей 49 губерний и областей. Постоянные эпидемии предопределили важное место противоэпидемического и санитарного направлений в политике Российского государства в XIX – начале XX вв. Противоэпидемическое направление деятельности государственных и местных органов носило спонтанный характер, во многом завися от территориальной специфики, природно-климатических условий и осознания проблемы должностными лицами.

В третьем параграфе *«Роль международного сотрудничества в проведении российских противоэпидемических мероприятий»* диссертант определяет характер, степень участия России в системе международно-правового регулирования противоэпидемических мер и рассматривает влияние международных санитарных конференций на российское национальное законодательство в области борьбы с заразными болезнями. Актуальность и важность вопроса противодействия эпидемиям не вызывала сомнения, однако государства не спешили участвовать в международных организациях и мероприятиях, так как не хотели брать на себя правовые обязательства по охране здоровья. Тем не менее были созданы международные санитарные советы в Танжере (1792 г.), Константинополе (1839 г.), Александрии (1843 г.), Тегеране (1867 г.). Главной целью государств того периода было найти золотую середину между жесткими ограничениями, направленными на сдерживание и противодействие эпидемиям (карантинный механизм), и интересами мировой торговли, которая к тому времени развивалась стремительно. Были проведены двенадцать международных санитарных конференций с участием, а иногда и по инициативе России. Конференции проводились с целью стандартизировать меры защиты от ввоза эпидемических заболеваний, прежде всего холеры, а также других заразных болезней – чумы и желтой лихорадки.

Конференции сыграли значимую роль в зарождении и развитии международного сотрудничества в сфере здравоохранения по таким направлениям, как: борьба с эпидемиями, гигиена, трансграничное загрязнение водоемов и воздуха, санитарная статистика.

Россия принимала активное участие в работе международных санитарных конференций. Российские представители разрабатывали положения конвенций, делились опытом в проведении противоэпидемических мероприятий. Подобная деятельность позитивно сказалась на национальном законодательстве, обогатившемся нормами международного права. Изучив европейский опыт, российский законодатель 1 марта 1866 г. издал новый Устав о карантинах. В результате работы международных санитарных конференций были выработаны единые санитарные меры в отношении карантинных сроков, портовых санитарных правил, функций карантинных учреждений. Принятые санитарные конвенции значительно повлияли на национальное законодательство, обогатив его новыми нормами в сфере медицинского права.

Глава вторая «Эволюция нормативного правового регулирования мероприятий по противодействию распространения заразных болезней» состоит из двух параграфов. В *первом параграфе «Правовые меры по защите от тяжелых массовых заболеваний (чума, холера, оспа)»* автор анализирует нормативные правовые акты, регулирующие противоэпидемические меры и практические мероприятия по борьбе с эпидемиями. Важным законодательным актом начала XIX в. стал принятый 7 июля 1800 г. Устав пограничных и портовых карантинных учреждений. В данном документе были определены требования, предъявляемые к месту расположения и постройке карантинных учреждений, карантинным конторам в составе инспектора, товарища и доктора (или штаб-лекаря) и их личным качествам (честность, прилежность, беспорочное поведение, опытность), должностным обязанностям, деятельности карантинных комиссаров, правила окулирования людей и очищения товаров. В Уставе содержались также нормы, регулировавшие правила прибытия морских судов из подозрительных мест или в случае обнаружения заболевания на корабле. Этот Устав по-

лучил дальнейшее развитие в редакциях 1832, 1841, 1866 гг., значительно расширяя перечень карантинных мер, деятельность карантинного управления и карантинных советов, способы карантинного очищения. В конце XIX в., 24 марта 1893 г., вступили в силу Высочайше утвержденные Правила для принятия предупредительных против заноса эпидемических болезней мер на западной сухопутной границе Империи, которые вскоре были распространены и на кавказскую границу.

Отдельно рассмотрена правовая регламентация противодействия распространению чумы, холеры и оспы как наиболее масштабных заболеваний по сравнению с другими заразными болезнями того времени. В тексте параграфа анализируется комплекс нормативных правовых актов, касающихся конкретно каждого вида заболеваний. Отдельное внимание уделяется развитию процесса вакцинации, которая пришла на смену практике вариоляции – введения содержимого оспенных пузырьков больного человека к здоровому для предотвращения заболевания. В 1811 г. было принято Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О распространении прививания коровьей оспы в губерниях». Впоследствии была принята серия нормативных правовых актов, регулирующих вопросы оспопрививания.

Во *втором параграфе «Наказания за несоблюдение противоэпидемических мер»* диссертант изучает различные виды наказаний за нарушение противоэпидемических мер и исследует их эволюцию. В условиях эпидемий были приняты нормативные правовые акты, направленные на совершенствование мер ответственности за нарушение законодательства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия подданных Империи. Наказания за несоблюдение противоэпидемических мер устанавливались в различных источниках, в том числе в карантинных уставах 1818, 1832, 1841 гг. Наказания предусматривались разных видов – от смертной казни до штрафов, в зависимости от вида преступления. В параграфе исследован интересный пример судебной практики мирового суда Балахнинского округа по делу о недопуске крестьянами своих детей к привитию оспы.

Глава третья «Государственная поддержка населения в период эпидемий и реакция общества на противоэпидемические мероприятия» состоит из трех параграфов. В *первом параграфе «Многообразие общественной реакции на противоэпидемические мероприятия»* соискатель изучает реакцию общества на противоэпидемические мероприятия в соответствии с социальной принадлежностью и культурными особенностями отдельных местностей Российской империи. В параграфе рассмотрена реакция разных слоев населения (духовенства, медицинского сообщества, крестьян, образованных и прогрессивных людей) на вводимые меры против заразных болезней. Существенными факторами неприятия противоэпидемических мер являлись безграмотность населения, невежество, отсутствие элементарных знаний о гигиене, болезнях, недоверие к врачам, суеверие. В связи с этим важным направлением деятельности государства стало устройство народных чтений. 24 декабря 1876 г. были изданы «Высочайше утвержденные правила об устройстве народных чтений в губернских городах». Народные чтения стали одним из способов борьбы с эпидемиями, позволяющих ознакомить население с принципами гигиены и медицины.

Нарушение во время эпидемий привычного образа жизни населения (например, изменения в правилах похоронного обряда, госпитализация заболевших, проведение дезинфекции и др.) вызывало протест. В России противоэпидемические мероприятия, исходившие от власти, порождали слухи о преднамеренном «умертвлении населения», а врач считался пособником и ассоциировался с болью и страданием. Распространялись слухи и о том, что врачи получали дополнительную прибыль, травя своих пациентов (возможно, основанием для таких умозаключений являлся факт предоставления дополнительной материальной помощи врачам в период эпидемий). Кроме того, недовольство населения вызывало то, что врачи требовали от государственных органов запретить многолюдные мероприятия (коллективные молебны, крестный ход, проведение ярмарок). Подобное поведение населения, прокатившееся волной по всем зараженным губерниям, характеризовалось неразумным, эмоциональным, животным страхом перед болезнью и смертью. Диссертант вводит в науч-

ный оборот понятия «эпидемионигилизм», под которым понимает отрицание необходимости медицинских противоэпидемических мер в пользу полужыческих–полухристианских обрядов, основанных на суеверии и архаических представлениях о происхождении и лечении болезни, а также «эпидемиофобия», под которым понимает поведение населения, которое характеризуется неразумным, эмоциональным, животным страхом перед болезнью и смертью, не поддающимся рациональному объяснению.

Второй параграф «Особенности реакции общества на противоэпидемические меры в период проведения массовых мероприятий» посвящен особенностям государственно-правовых мер борьбы с эпидемиями с учетом реакции общества на вводимые властью противоэпидемические меры на примере Нижегородской ярмарки. Вторая половина XIX в. характеризовалась подъемом экономики и торговли. Нижний Новгород был одним из ключевых пунктов развития внутригосударственной и даже международной торговли. Будучи «карманом России» он привлекал на ярмарку десятки тысяч человек из разных регионов. С эпидемической точки зрения это было место повышенного риска заболеть различными опасными заболеваниями. Губернские власти принимали разнообразные меры для снижения этих рисков, решая одновременно две противоположные задачи: с одной стороны, привлекать как можно больше участников торговли, с другой стороны, сдерживать распространение заразных болезней, а в случае их появления принимать меры, не допуская паники. В условиях большого скопления народа и сжатых сроков проведения ярмарки, использование стандартных мер безопасности было недостаточно и неприемлемо. Губернская администрация изобретала различные способы контроля за санитарно-эпидемической ситуацией и за поведением населения в случае возникновения заболевания. В результате удавалось не только предотвращать массовые протесты, но и менять отношение большей части населения к вводимым администрацией противоэпидемическим мерам. Такие креативные подходы позволили успешно проводить ярмарку даже в холерные годы.

В третьем параграфе «Правовое регулирование системы государственной поддержки населения в период эпидемий» соискателем выявлены правовые тенденции, масштаб государственной поддержки и степень эффективности механизма защиты населения Российской империи, пострадавшего от эпидемий, акцентируя внимание на социальном законодательстве в отношении лиц, задействованных в борьбе с эпидемиями, и членов их семей. Отдельно проанализированы нормы права, закрепившие меры финансовой поддержки (например, отсрочка платежей, невзыскание рекамбио), материальной поддержки (прогонные, подъемные, «чайное довольствие», «винные порции»), денежные поощрения, меры поддержки в виде продовольственных запасов, новой одежды, сокращения пенсионного срока. Кроме того, выявлены нормативные правовые акты, содержащие поощрения за успехи в борьбе с эпидемическими заболеваниями.

Проанализировав нормативные правовые акты, диссертант отметил спонтанность реагирования на распространение эпидемий и отсутствие четкой системы поддержки всех слоев населения Российской империи в XIX– начале XX вв. Интересной особенностью является и то, что в первой половине XIX в. государство оказывало более интенсивную поддержку населению, регулировав эту деятельность значительным количеством нормативных правовых актов, тогда как во второй половине XIX– начале XX вв. эта интенсивность снизилась, по крайней мере, в части нормативного регулирования. В целом можно определить поддержку Российского государства в рассматриваемый период как патерналистско-административную.

В заключении сформулированы выводы и подведены итоги проведенного исследования.

**Основные положения диссертационного исследования отражены
в следующих научных публикациях автора:**

Статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертационных исследований:

1. *Пронина, Е. Н.* Органы надзора (контроля) за оборотом наркотических средств и психотропных веществ в медицинских учреждениях / Е. Н. Пронина. – Текст : непосредственный // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 2 (129). – С. 379–380 (0,233 п. л.).

2. *Пронина, Е. Н.* Особенности противоэпидемических государственно-правовых мер в период проведения нижегородской ярмарки во второй половине XIX века / Е. Н. Пронина. – Текст : непосредственный // Евразийский юридический журнал. – 2022. – № 8 (171). – С. 103–104 (0,233 п. л.).

3. *Пронина, Е. Н.* Противодействие государственно-правовым мерам по борьбе с «повальными» болезнями в XIX веке: причины и последствия / Е. Н. Пронина. – Текст : непосредственный // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2022. – № 2. – С. 114–116 (0,349 п. л.).

4. *Пронина, Е. Н.* Правовые основы противоэпидемических просветительских мер в Российской империи / Е. Н. Пронина. – Текст : непосредственный // Евразийский юридический журнал. – 2023. – № 4. – С. 93–95 (0,349 п. л.).

В иных изданиях:

5. *Пронина, Е. Н.* Законодательное регулирование в дореволюционной России оборота наркотических средств / Е. Н. Пронина. – Текст : непосредственный // Юридическая наука: история и современность. – 2018. – № 8. – С. 21–24 (0,465 п. л.).

6. *Пронина, Е. Н.* Из истории правового регулирования оборота и распределения наркотических средств в медицинских целях в начале XX века /

Е. Н. Пронина. – Текст : непосредственный // Здоровье как ресурс: V. 2.0 : материалы международной научно-практической конференции, Нижний Новгород, 26–27 сентября 2019 г. – Н. Новгород : ООО «Научно-исследовательский социологический центр», 2019. – С. 705–708 (0,233 п. л.).

7. *Пронина, Е. Н.* Опыт государственно-правового регулирования здравоохранения в 50-е годы XIX века в России / Е. Н. Пронина. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы управления здоровьем населения : сборник научных трудов III всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород : Приволжский исследовательский медицинский университет, 2020. – С. 226–228 (0,175 п. л.).

8. *Пронина, Е. Н.* Регулирование противоэпидемических мер в Российском законодательстве в XVII – XIX вв. / Е. Н. Пронина. – Текст : непосредственный // Основные тенденции развития современного права: проблемы теории и практики : материалы VI национальной научно-практической конференции. – Казань : Университет управления «ТИСБИ», 2022. – С. 177–181 (0,407 п. л.).

Общий объем опубликованных работ – 2,44 п. л.