

Э. Р. Исхаков

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ЗДРАВООХРАНЕНИИ В ПЕРИОД ПРАВЛЕНИЯ ПАВЛА I

В статье анализируются изданные в эпоху правления Павла I правовые акты, регламентирующие здравоохранение в Российской империи, согласно которым полиция принимала участие в осуществлении санитарно-гигиенической деятельности, а также в организации финансирования медицинской помощи. В ряде документов, регулирующих те или иные стороны системы здравоохранения, были отмечены антикоррупционные составляющие.

Ключевые слова: медицинская деятельность полиции, законодательство Павла I, антикоррупционные факторы в законодательстве.

E. R. Iskhakov

REGULATION OF POLICE ACTIVITIES AND ANTI-CORRUPTOGENIC ASPECTS IN PUBLIC HEALTH REGULATORY ACTS PASSED DURING THE REIGN OF PAVEL I

The author analyzes legal acts passed during the reign of Pavel I to regulate public health in the Russian Empire. According to them, the police participate in sanitary and hygienic activities as well as in the organization of medical aid funding. The anti-corruption element was compulsorily included in a series of documents regulating particular aspects of the public health system.

Keywords: history of legislation, medical activities of the police, legislation of Pavel I, anti-corruption factors in the legislation.

Реформы эпохи Павла I (1796—1801) до сих пор вызывают противоречивые оценки относительно их целесообразности и результативности. При этом монархе были приняты регулирующие вопросы здравоохранения нормативно-правовые акты, в которых отражались принципы деятельности полиции и отмечались антикоррупционные аспекты, вызывающие современный научный интерес.

Во время правления Павла I полиции Санкт-Петербурга и Москвы вменялось в должностные обязанности проводить профилактику инфекционных заболеваний путем контроля и наблюдения за санитарно-гигиеническим состоянием обеих столиц на основе Высочайше утвержденных уставов Санкт-Петербурга и Москвы.

В принятом 12 сентября 1798 г. Уставе столичного града Санкт-Петербурга в § 19 гл. 6 «О полиции» предписывалось обер-полицмейстеру города, полицмейстерам отделений, инспекторам в частях, унтер-инспекторам и комиссарам в кварталах наблюдать все, что до «устройства чистоты... города относится» [1, т. XXV, с. 369—382].

В Высочайше утвержденном 17 января 1799 г. Уставе Столичного города Москвы полицейским установлено «смотрение» за городскими госпиталями и богадельнями (§ 2 гл. 5 «О Камеральном Департаменте Городского правления»), «...наблюдать, чтобы скот в бойни был вводим здоровый и незаморенный...» (§ 25 гл. 5), «...наблюдать за чистотою в кварталах...» (§ 19 гл. 6 «О полиции») [1, т. XXV, с. 528—540].

Сенатским указом от 24 августа 1799 г. «О выдаче прогонных денег уездным Врачам для объезда селений, из суммы на непредвидимые расходы ассигнуемой» была урегулирована проблема проведения судебно-медицинской экспертизы врачами по направлению полиции в уездах. Так, уездные врачи были обязаны по требованию городничих и присутственных мест выезжать в отдаленные селения для освидетельствования фактов скоропостижной смерти, убийств, вспышек инфекционных заболеваний (или других заболеваний) или падежа скота, но денег им на это не выделялось, и они вынуждены были тратить из собственного жалованья, а так как оно было мало, то врачи никуда и не выезжали, что резко снижало эффективность как правоохранительной, так и медицинской деятельности. Поэтому юридически закреплялось правило в подобных случаях выдавать деньги для выезда из суммы, которая проходит по разделу «Ассигнуемые на непредвиденные расходы для Казенных палат» с соответствующим наблюдением за правильностью выдачи [1, т. XXV, с. 767—768].

Законодательно устанавливалось участие полиции в проведении собственно самих санитарно-гигиенических мероприятий. Так, 14 марта 1800 г. был «Высочайше принят утвержденный доклад комиссии о снабжении Резиденции припасами „О доходах и расходах Московской столицы“», согласно которому для сокращения расходов на очистку улиц и нечистот данные действия предписывалось проводить извозчикам на лошадях, состоящим на службе полиции. В качестве аргументации приводилось следующее: «Город, содержа полицию ныне на своем иждивении, имеет некоторое право ожидать в нуждах взаимностью, от нея пособие», т. е. «чищение нечистоты в Присутственных и других казенных местах были употребляемы» [1, т. XXVI, с. 71—72].

Полиция принимала участие и в организации финансирования медицинской помощи. 24 января 1801 г. Именным указом, объявленным Сенату генерал-прокурором «О правилах содержания ссыльных в Архангельской Губернии. С присовокуплением доклада Сената», губернатор предписал городничему выдавать продовольствие

больным и увечным ссыльным, которые не могут работать и прошением милостыни пропитать себя не могут, чтобы они не умерли с голода. Городничим также вменялось в обязанность получать заработанные деньги поселенцев (работавших у судовладельцев) и 1/10 часть заработанных денег отдавать на пропитание больных и престарелых, которые не могут работать [1, т. XXV, с. 506].

В правовых документах, принятых во времена Павла I, прослеживается антикоррупционная составляющая, которая должна была препятствовать взяточничеству при оказании медицинской помощи населению в государстве.

Одним из указов этого монарха, кардинально реформирующим организацию управления здравоохранением в регионах Российской империи, можно считать «Высочайше утвержденный Доклад Медицинской Коллегии „Об учреждении Медицинских Управ. С приложением штата Медицинским чинам определенным по Губерниям и инструкций о должности врачебных Управ в Губернских городах и Медицинских чинов при войсках внутри империи находящихся“», принятый 19 января 1797 г. В нем предписывалось учредить Врачебную управу в каждом Губернском городе, которая руководила бы всем здравоохранением как по гражданской, так и по войсковой части. Раздел «О должности врачебной Управы» устанавливал обязанности работников Врачебной управы, в том числе указывалось, что «...помощь обязаны подавать страждущим людям, не требуя за свой труд воздаяния» [1, т. XXIV, с. 287—296].

25 февраля 1797 г. был принят Устав Военного флота, который сменил аналогичный документ, действующий еще со времен Петра I. Ряд разделов был посвящен регламентации и правилам оказания медицинской помощи в военном флоте, где тоже имелись антикоррупционные факторы. Так, в ч. 2 гл. XIII «О лекаре» устанавливались морально-этические правила поведения: п. 8 в частности предписывал, чтобы лекарь не брал или не требовал с больных себе за труд зарплаты [1, т. XXV, с. 355—385].

Антикоррупционная составляющая имела и в другом документе, посвященном улучшению

оказания медицинской помощи в армии. Так, в именном указе, данном Действительному Тайному Советнику Барону Васильеву, от 27 мая 1798 г. «Об определении в полки и города знающих врачебную науку лекарей» было написано, что в полки поступают лекари, «...кои занимая понапрасну места, пользы никакой не приносят...». Поэтому устанавливалось, чтобы в полки и города направлялись знающие в врачебной науке люди, и констатировалось, что в настоящий момент «...размещение лекарей делается с наблюдением отнюдь не общей пользы, а каких-либо частных выгод...» и при этом делался вывод: при направлении лекарей — «...иметь всегда в виду единственно общую пользу, не подчиняя отнюдь оную никакой личности или чьей-либо частной выгоде...» [1, т. XXV, с. 257].

Одной из глобальных мер, защищающих здоровье граждан Российской империи, являлось наличие службы, осуществляющей проливозидемические, карантинные и санитарно-гигиенические мероприятия на внешних границах государства по недопущению проникновения внутрь страны особо опасных инфекций (в частности чумы, или, по терминологии того времени, «моровой язвы»). Для дальнейшего улучшения функционирования такой службы 7 июля 1800 г. был принят Устав пограничных и портовых карантин [1, т. XXVI]. В нем акцентировалось внимание на том, что «...к безопасности и пользе державы...» необходимо рассмотреть вопросы организации и функционирования карантин для пресечения попадания в государство «моровой язвы» (чумы). Констатировалось, что для лучшего функционирования Карантин в содержание положений Устава нужно обязательно включать описание деятельности привлекаемых в штат медиков.

При перечислении предпосылок создания нового Устава (предыдущим являлось «Положение о Карантинном доме на острове Сескар» от 6 мая 1786 г.) указывалось на необходимость учета психологии человека при установлении регламента деятельности карантин: «Что если что-то запретить, то

обязательно будут искать обходные пути» — здесь имелось в виду умение купцов обходить установленные запреты и правила, что было чревато заносом инфекции в страну и вызовом еще больших негативных последствий.

Устанавливалось дополнительное денежное вознаграждение за «отличные труды и ревность к службе и благу Государственному» в зависимости от сроков выслуги (минимум 10 лет без злоупотребления), что можно рассматривать как норму, обеспечивающую антикоррупционное поведение; определялась компенсация семье за смерть при исполнении служебных обязанностей; также устанавливался штат нескольких застав.

В § 10, 15, 16 отд. 2 «Содержащее наставление Карантинной конторы» определялись морально-этические, профессиональные требования к составу конторы (инспектору, товарищу, доктору и штаб-лекарь), в том числе антикоррупционные: «испытанная честность», «безпорочное поведение».

В § 25 отдельно подчеркивалось недопущение коррупции работниками Карантина, контроль за этим проводился со стороны Карантинной конторы: «Требующие во мзду своих трудов и беспокойства денег или других подобных тому вещей от пассажиров, при карантинном доме терпимы быть не могут; а по тому Карантинная контора должна употреблять все меры к обнаруживанию преступающих сие правило, пресекая законными средствами всякое не позволенное поповзновение» [1, т. XXVI, с. 202].

В § 28 предусматривалось такое антикоррупционное требование, как обязательность отсутствия конфликтов интересов у работников карантин: «Находящимся в отпращении должностей при карантинном доме не должно иметь никакого партикулярного интереса в кораблях или торговле, не позволять заключать никакого рода контрактов с пассажирами или другими людьми, прибывающими в карантин, и ни на каких верующих писем, без особливаго на то от начальствующаго в Губернии дозволения не принимать; в противном случае все таковые действия сами

собою почитаются уничтоженными» [1, т. XXVI, с. 204].

Антикоррупционный аспект имел § 76, в котором указывалось, что медицинские чины «...не должны требовать за свой труд никакого воздания под опасением исключения из службы» [1, т. XXVI, с. 209].

Принятая 17 сентября 1800 г. «Инструкция внутреннего распорядка и управления в Саратовских колониях» предусматривала руководителям колоний проводить и контролировать санитарно-гигиенические мероприятия в селениях, «...чтоб во всякой колонии по улицам не было нечистоты...», при этом п. 30 Инструкции предписывал антикоррупционное поведение руководству колоний — «...к взяткам отнюдь не касаться...» под угрозой наказания, вплоть до телесного [1, т. XXV, с. 299—313].

Таким образом, в эпоху правления Павла I были изданы правовые акты для регламентации здравоохранения в Российской империи, согласно которым полиция принимала участие в осуществлении санитарно-гигиенической деятельности, а также в организации финансирования медицинской помощи. В ряде документов, регулирующих те или иные стороны системы здравоохранения, обязательно содержались антикоррупционные положения, что следовало бы учесть и в современном законотворческом процессе.

Список библиографических ссылок

1. Полное собрание законов Российской империи: в 45 т. Собрание Первое. 1649—1825 гг. СПб., 1830.

© Исхаков Э. Р., 2013