

лення з утворенням в 1933 р. союзної прокуратури. Часи, коли прокуратура виступала оборонцем (хоча й дуже поміркованим, зважаючи на єдність політичного курсу) того, значною мірою формального, суверенітету УСРР, минули. Питання нагляду за дотриманням законності органами державної влади і управління стали другорядними в діяльності прокуратури, яка мусила зміцнювати «соціалістичну державність» в умовах «загострення класової боротьби по мірі наближення до соціалізму».

**Список літератури:** 1. О взаимоотношениях судебных и административных органов: Доклад т. Скрыпника (Совещание заведывающих губернскими отделами юстиции) // Вестник советской юстиции. 1922. №5–7. 2. Протесты административного надзора прокуратуры УССР по поводу постановлений и распоряжений органов власти. Вып.1. X., 1924. 3. О порядке установления вексельных мораториев: Постановление ЦИК и СНК СССР от 14 нояб. 1924 г. // СУ СССР. 1924. №25. Ст.211. 4. Протести адміністративного догляду Прокуратури УСРР з приводу постанов та розпоряджень органів влади. Вип.3. X., 1925–1926. 5. Положения про Народний комісаріат робітничо-селянської інспекції УСРР: Затв. ВУЦВК 29 серп. 1923 р // ЗУ УСРР. 1923. №37. Ст.512. 6. Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925 рр.). К., 1961. 7. Работа Прокуратуры УССР по заметкам рабселькоров // Вестник советской юстиции. 1925. №15–16. 8. Про термінове погодження робочих програмів РСІ по обслуговуванню органів НКЮ: Обіжник від 31 січ. 1925 р. №15 до всіх губсудів та губпрокурорів // Бюлетень Народного комісаріату юстиції УСРР. 1925. №6. 9. Конституционные протесты Прокуратуры УССР. Вып.1. X., 1926. 10. Проект организации Государственной Прокуратуры СССР: Доклад тов. Мазуренко // Вестник советской юстиции. 1926. №14–15. 11. Шаповал В.М., Скомороха В.Є. Конституційний Суд України // Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т.3. К., 2001.

*Надійшла до редколегії 21.10.01*

*Л.Д. Вострокнутов*

### **ПРОТИЕПІДЕМІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ (СЕР. XVII – ДРУГА ПОЛ. XIX СТ.).**

Після подій осені 2001 р. у США, коли було зафіксовано десятки випадків поширення терористами листів, інфікованих сибірською виразкою, які мали наслідком людські жертви, увага фахівців та широкого загалу знову привернулася до заходів, покликаних не допустити поширення хвороби, запобігти масовим захворюванням на небезпечну хворобу. В усіх цивілізованих країнах система таких заходів регламентується відповідними законодавчо оформленими правовими нормами. Низка подібних законів діє й в Україні.

Санітарно-протиепідемічне законодавство у нашій державі оформилося поступово, протягом понад трьох сторіч. Його підґрунтя було закладено комплексом указів російських імператорів ще у XVII – на початку XVIII ст. [1, стб.65]. Варто зазначити, що їхньою основою, окрім іншого, служив багатотисячний досвід народної медицини [4, с.64], але тепер вже ці заходи

мали силу закону. І це зрозуміло, тому що кожна епідемія вносила великий розлад до громадського життя, завдавала шкоди людям, часто припиняла все господарське життя, заважала вирішенню державних завдань. Саме завдяки суворій централізації, боротьба з епідеміями була уніфікована і здійснювалася у небувалих до того масштабах [4, с.91].

Хоча серед спеціалістів немає єдиної думки щодо визначення часу початку функціонування у Східній Європі карантинних заходів [3, с.7; 4, с.36; 6, с.4], все ж можна сказати, що вже у XVII ст. були видані достатньо докладні законодавчі акти, присвячені боротьбі із заразними захворюваннями. Так, лише за 11 років царювання Олексія Михайловича (із 1654 по 1665 р.) було видано близько 10 указів, що говорять про «обережності від морової пощесті» [7, с.100]. Вже у цей час важливе місце у системі протиепідемічних заходів посіло обов'язкове сповіщення про появу хвороби [7, с.101]. Водночас, саме XVIII сторіччям датуються укази, що включають розгорнуті інструкції по боротьбі з «моровими пощестями».

За цими указами можна скласти достатньо повне уявлення про розмаїтість заходів, що застосовувалися у той час у боротьбі з заразними захворюваннями, зокрема, із чумою: ізоляція хворих і тих, хто був з ними в контакті, знищення одягу, що була на мертвих, окурювання або виморожування речей як засіб дезінфекції.

Розглянемо деякі з указів XVIII ст., що безпосередньо стосуються території України. Одним з них став указ Сенату від 27 серпня 1711 р. «Про заснування в містах Київської губернії застав, із нагоди морової виразки, що продовжується в Чернігові» [9, т. IV, № 2418 ].

Більш докладною є інструкція, датована 17 листопада 1718 р., дана гвардії капітану Горохову, що був відправлений до Київської та Азовської губерній, у зв'язку з появою там «морової пощесті». У ній, зокрема, говорилося: «Понеже у Київській та Азовській губерніях, токожде й у Малоросійських містах в деяких місцях явилася морова пощесть, того заради їхати йому (Горохову – Л.В.) туди нашвидку, із великим поспішенням, і приїхавши оголосити нашим указом генерал-поручику Дебезбину- і всьому- генералітету, щоб вони ті місця, у яких пощесть явилася (або явиться де, від чого Боже збережи), відусюди у пристойних місцях міцними затвердили заставами, де як можливо; визначити по всіх полках посади, почавши від Дніпра навіть до Дону; і притім у всіх таможніх містах і місцях публікувати указами, під смертною стратою, щоб аж ніяк ніхто ні таємного, ні явного проїзду і проходу повз ті застави чинити не наслідувалися. І як оні застави запроваджені будуть, тоді їхати йому й оглянути ті застави самому, і оглянувши рапортувати про це до нас негайно. А для того бути йому тамо, де пристойно, у середині постів, і про все, про що слід, писати до нас по всі тижні; і доми, які вимерли, веліти спалити з усім, що в них є: і з конями, і з худобою, і з усякою мізерією, і для великого страху, по знатних дорогах, де проїзд буває, веліти поставити шибениці; і коли хто знехтувавши цим указом, повз тих застав прокрадеться, і будуть спіймані, то тих вішати не описуючи» [9, т. V, № 3237].

Це лише частина інструкції, але вона дає загальне уявлення про масштаби та характер прийнятих тоді заходів. Ці заходи зберігаються протягом багатьох десятиріч, а страта порушників протиепідемічних заходів продовжувала фігурувати в законах до кінця XVIII ст. [7, с.102]. Тоді ж стало застосовуватися дотримання карантинного терміну. Так, в указі Горохову наказувалося: «...тих людей, що із таких місць будуть приїздити до застав, де пошесть була, чрез застави аж ніяк не пропускати, а тримати їх біля тих застав до шести тижнів, нікуди не відпускаючи, і як шість тижнів пройде (а заповітних на них виразок не з'явиться) і їх відпускати до тих місць, хто куди їде...» [9, т.V, № 3446].

Не менш докладна інструкція була дана лікарю Георгу Бекману, посланому на Україну в 1738 р., коли там лютувала чергова епідемія [4, с.110–111]. Про необхідність здійснення таких заходів на державному рівні з усією суворістю закону свідчать спогади одного з лікарів (І.Я. Лерха), що був посланий для припинення епідемії у Харкові в 1728 р. По приїзді в Харків Лерх дізнався, що на початку епідемії ніяких протиепідемічних заходів не проводилося. Ті ж, хто залишився, приховували хворих і потай ховали їх поблизу своїх будинків, у сараях і городах. Хворі не ізолювалися, ніяких лазаретів або лікарень для них відведено не було. Природно, це призводило до великої смертності.

У таких умовах, насамперед, Лерх організував лазарет для чумних хворих. Для санітарного нагляду місто було розділено на дві частини, кожна з яких було доручено одному з лікарів. Були призначені особливі «попечителі», що наглядали за певною кількістю будинків, і у випадку виявлення хворих зобов'язувалися негайно доповідати лікарю. Труп вивозилися в критих санях за місто. Особи, що були здоровими, але мали контакт із мертвими, ізолювалися й утримувалися під наглядом у своїх оселях. Подібні заходи проводилися й у Києві в 1770–1771 р., у Волинській губернії в 1798 р. тощо [4, с.111–112].

Ще складніша та розгалуженіша схема протиепідемічних заходів застосовувалася в Одесі у 1837 р. [8, с.4]. Однак, до цього часу вже було вдосконалено й законодавчу базу. Її розвитку значною мірою сприяла діяльність вихідців з України. Серед них – широко відомий Д.С.Самойлович, а також А.Ф. Шафонский [5]. Ліквідація цього спалаху чуми дійсно стала великим досягненням вітчизняної епідеміології того часу [8, с.3]. Втім, оцінка дослідниками карантинних заходів, що застосовувалися державою в XVIII–XIX ст., неоднозначна. Одні вважали, що в доземській Росії боротьба з епідеміями мстила в собі багато емпіризму, часто здійснювалася мірами недостатньо обґрунтованими і не цілком навіть розумними, а карантинізація, сильно порушуючи економічне життя, не давала позитивних результатів, тому що з карантинів часто втікали, проходили через них за хабар або обходили манівцями [12, с.35; 13, с.36]. Інші відзначали, що вимоги, висунуті законодавцем, впливали з тогочасного розуміння шляху поширення заразних хвороб, з уявлень про раціональні способи боротьби з ними, що не можна не визнати доцільними й розумними [7, с.98, с.103]. До того ж робота над удосконалюванням

протиепідемічного законодавства продовжувалася і надалі. У «Статуті лікарському» більше половини всіх статей приділяється викладу заходів боротьби з «повальними хворобами», а також тим діям, що можуть їм запобігти [11]. Докладно регламентовані були порядок сповіщення про випадки заразних хвороб, повідомлення місцевого начальства по інстанціях, обов'язки губернаторів, комітетів суспільного здоров'я, приватних осіб, а також розроблені спеціальні узаконення і розпорядження, що стосувалися деяких окремих заразних хвороб. У роботі Н.Г.Фрейберга, яка являє собою по суті хрестоматію, зібрані узаконення і розпорядження уряду в галузі медицини і санітарії, опубліковані в XIX – початку XX ст. (до 1913 р.) Серед них – циркуляри МВС і Управління головного лікаря з приводу епідемій початку XX ст. [15].

Проте давно стало зрозуміло, що у боротьбі з заразними хворобами, що забирають тисячі життів, велике значення мають запобіжні заходи санітарно-гігієнічного характеру. Один із перших дослідників протиепідемічної діяльності держави, Я.В. Ханіков писав: «Заходи медичної поліції, усі взагалі, можуть бути за метою їхньою, поділені на дві головні категорії: одні мають на меті попереджувальне усунення причин, що руйнують здоров'я народу, інші полягають в заходах позитивної допомоги і сприяння розстроєному вже хворобами здоров'ю» [16, с.1]. До числа перших, на його думку, відносяться: поширення медичних порад і наставлень [7, с.98], нагляд за нешкідливістю страв і напоїв, зберігання в чистому стані кухонного посуду, осушення болот, нагляд за чистотою на вулицях, запровадження карантинів тощо [16, с.3]. Не можна не погодитися з тими авторами, які вважають, що санітарна пропаганда і санітарне просвітництво довгий час здійснювалися за допомогою указів, які зачитувалися в церквах, розвішувалися по вулицях, розсилалися по містах, і таким шляхом певна сума знань поширювалася серед народу. Втім, про недостатність цієї роботи свідчать «холерні бунти» не тільки першої половини, але й кінця XIX ст. Розглянемо послідовно впровадження деяких із цих заходів у законодавство.

До 1720 р. відноситься інструкція генерал-губернаторам, губернаторам, віце-губернаторам і воеводам «Про заходи і розпорядження для недопущення через кордон морової пошесті». У ній, зокрема, вказувалося: «Коли одержать інших держав із міст на люди про заповітря відомості: тоді в пристойних місцях учинити застави міцні, на котрих поставлені наказувати накріпко, щоб мали вогні, і буде коли з тих місць приїжджі торгіві та інші люди, і йому чрез ті вогні про ту морову виразку розпитувати під смертною карою; і буде скажуть, що у тих місцях морова пошесть є: і йому тих людей тримати за заставами в прикордонних місцях не в житлі, щоб із людьми ніякого спілкування не мали, а в місто і села аж ніяк не пропускати...» [9, \*т. VI., №, 3702]. Проте, як постійні заклади прикордонні карантини з'явилися тільки після видання указу «Про заснування при прикордонних митницях карантинних будинків і про визначення у них лікарів» (1755) [1, стб.65]. У зв'язку з тим, що Україна знаходилася на пошавлених міжнародних торгових шляхах, ці заходи

стосувалися й її. Карантинні будинки були створені у Василькові, Переяславі, Кременчуці, Перевалочному, Новій Сербії та в інших населених пунктах. Вказівки такого роду стосувалися й менш віддалених від кордонів територій. 19 вересня 1770 р. рескрипт подібного змісту був направлений Катериною II харківському губернатору Е.А. Щербініну, у зв'язку з появою звісток про поширення заразної хвороби у Польщі [14, с.158–159].

Наприкінці XVIII в. відбувається подальше оформлення карантинів як самостійних установ. В указі 1786 р. містилася докладна інструкція про обов'язки посадових осіб карантину, а також «про обережності всередині карантинної огорожі», тобто правила ізоляції і карантинізації хворих та осіб, що мають з ними будь-який контакт [1, стб. 65]. Указом від 7 липня 1793 р. були організовані карантини у Катеринославській губернії і Таврії, на узбережжі Чорного моря – в Очакові, Севастополі, Феодосії, Євпаторії, Керчі, [9, т. XXIV, № 17232]. Керівництво ними об'єднувалося в руках одного головного лікаря, на той час відомого фахівця по боротьбі з епідеміями – Д.С. Самойловича [10]. Він приклав багато зусиль для організаційного оформлення постійних карантинів в Україні. Ним же було складено і перше наставляння для епідеміолога. Остаточну організацію прикордонних карантинів було закріплено «Статутом прикордонних і портових карантинів» (прийнятий 7 липня 1800 р.) [9, т. XXVI, № 19476]. В подальшому приймалися нові, більш докладні редакції статуту. (1818, 1832, 1841, 1866). Цікаво відзначити, що Статут 1832 року [9, т. VII, № 5690] був опрацьований створеною в 1825 р. спеціальною комісією, що складалася з міністрів внутрішніх справ, фінансів та іноземних справ, а також начальника морського штабу. Разом із карантинним статутом у 1832 р. було видано «Положення про карантину сторожу» – першу в законах Російської імперії згадку про прикордонні війська [9, т. VII, № 5691]. Карантинний статут 1866 р. врахував рекомендації міжнародних санітарних конференцій.\* Карантинні заклади об'єднувалися в карантинні округи. Так, на чорноморському узбережжі було передбачено створення 4-х округів: Одеського, Феодосійського, Керченського та Кубанського. Цей статут із низкою невеликих змін і уточнень майже цілком увійшов до «Статуту лікарського» [2, с.83]. Важливо зазначити, що комісію, яка створила статут 1866 р., було засновано в Одесі, де малися спеціалісти з великим досвідом роботи у даній галузі. Істотну увагу в цьому статуті було звернено не лише на заходи поліцейського, медичного, але й гігієнічного характеру. Так, у §107 було записано: «Заходи гігієнічні, що полягають у винищуванні, навіть на кораблях, маючих чистий патент, через спалення або затоплення у морі, різних життєвих припасів, що зіпсувалися, і напоїв, так само, як і товарів органічного походження, що стали гнити; у чищенні палуби і повному видаленні води і всяких нечистот із трюму; у провітрюванні всього судна й очищенні повітря в його глибоких частинах...» [3, с.11].

---

\* Перша Міжнародна санітарна конференція відбулася у Парижі в 1851 р.

Таким чином, санітарно-гігієнічне законодавство, що в основному зародилося наприкінці XVII – на початку XVIII ст., до кінця XIX ст. стало досить розгалуженим і охоплювало різноманітні сторони життя українського народу. Українське суспільство йшло в ногу з російським, а в ряді випадків у розв'язанні санітарно-гігієнічних питань навіть випереджало його.

**Список літератури:** 1. Васильев К.Г. Первые противозпидемические учреждения России // Врачебное дело. 1957. Прил. 2. Васильев К.Г., Гольд Э.Ю. История санитарно-карантинного законодательства // Советское здравоохранение. 1976. № 5. 3. Васильев К.Г., Гольд Э.Ю., Марчук Л.М. От санитарной охраны границ к санитарной охране территории. М., 1974. 4. Васильев К.Г., Сегал А.Е. История эпидемии в России: (Материалы и очерки). М., 1960. 5. Невский В.А. А.Ф. Шафонский – один из пионеров отечественной санитарии: (Краткая биографическая справка) // Гигиена и санитария. 1950. № 11. 6. Новомбергский Н. Основы борьбы с эпидемиями в допетровской Руси. Спб., 1906. 7. Петров Б.Д. Противозпидемическое законодательство в России (до 1861 г.) // Журнал микробиологии, эпидемиологии и иммунобиологии. 1955. № 7. 8. Петров П.Т. К истории русской эпидемиологии // Советская медицина. 1951. № 2. 9. Полное собрание законов Российской империи. Изд. 1. 10. амойлович Д. Избранные произведения. М., 1947. 11. Своды узаконений и распоряжений правительства по врачебной и санитарной части в империи. Спб., 1895–1896. Вып. 1. 12. Соловьев М.Н. Из прошлого и настоящего по борьбе с эпидемиями на Украине // Профилактическая медицина. 1928. № 17. 13. Токаревич К.Н., Грекова Т.И. По следам минувших эпидемий. Л., 1986. 14. Указы и рескрипты Екатерины II // Харьковский календарь на 1871 год. Х., 1870. 15. Фрейберг Н.Г. Врачебно-санитарное законодательство в России. Спб., 1913. 16. Ханьков Я.В. Очерк истории медицинской полиции в России. Спб., 1851.

*Надійшла до редколегії 02.10.01*

*В.М. Слепеч*

### **ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ У СТАРОДАВНЬОМУ РИМІ І СУЧАСНІСТЬ**

Так само як «європейське право» в цілому своїми глибинними витоками завдячує римському праву [1, с.31–36], так і «європейське податкове право» багато в чому ґрунтується на досягненнях правничої думки Стародавнього Риму. Хоча в літературі існує суто негативна оцінка політики Риму у цій галузі [Див.напр.: 2, с.41–42], однак, на наш погляд, вона є надто категоричною і не враховує внесок римського права в уніфікацію системи податків, про що свідчать джерела і на що звертали увагу науковці [3, р.21–29; 4, р.29–30].

Перші відомості про наявність податків зустрічаються від початку існування Риму. Щоправда, постійного обкладання прямими податками ще не було, як не було й регулярних державних видатків. Обмеженість громадських видатків пояснюється тим, що держава не надавала винагороди ні за військову службу, ні за громадські роботи. Якщо ж така платня передбачалась, то сплачував її той, на кому лежала повинність [5, с.215].