DOI 10.22394/1818-4049-2017-79-2-171-176

УДК 351.777:332.8(571.6)

Т.А. Ярославцева

Из истории развития системы санитарно-экологической безопасности в городском хозяйстве на Дальнем Востоке России

В современном обществе санитарно-экологическая безопасность рассматривается как составная часть национальной безопасности государства наряду с экономической, оборонной, энергетической, промышленной, пожарной, информационной и иными видами безопасности.

Рост числа жителей в городах существенно влияет на увеличение объема нечистот, мусора и нарушение экологической среды обитания, поэтому вопросы сбора и вывоза мусора, организации внешнего благоустройства и озеленения населенных мест в повестках заседаний органов городского управления всегда занимали значительное место.

К сооружениям внешнего благоустройства городов, рабочих поселков и рай(сель) центров относились городские дороги, тротуары, городские зеленые насаждения: парки, скверы, сады общего пользования, зеленые насаждения на улицах и дорогах и элементы малых архитектурных форм на них; сооружения санитарной уборки городов: полигоны для захоронения бытовых и других отходов (свалки), заводы по промышленной переработке бытовых отходов, мусороперегрузочные станции, поля ас-сенизации и компостирования, сливные станции, скотомогильники, общественные туалеты; пляжи и др. Оценка состояния системы санитарно-экологической безопасности среды обитания человека, влияние ее на жизнеобеспечение и экосистему городов требует дополнительного исследования.

В настоящей статье показана история становления и развития системы санитарно-экологической безопасности в городском хозяйстве на примере Дальнего Востока России в дореволюционный и советский периоды.

In the modern society sanitary and ecological safety is considered as a component of national security of the state along with the economic, defensive, power, industrial, fire, information and the other types of safety.

Growth of a number of inhabitants in the cities significantly influences an increase in the volume of sewage, garbage and violation of the ecological habitat therefore the questions of collecting and garbage disposal, organization of external improvement and gardening of the inhabited places in the agenda of meetings of the bodies of the municipal government always took an important place.

For external improvement of the cities, working settlements treat the facilities: city roads, sidewalks, city green plantings: parks, squares, public gardens, green plantings on the streets and roads and the elements of small architectural forms on them; constructions of sanitary cleaning of the cities: grounds for burial of household and other waste (dump), the plants on industrial processing of house-hold waste, waste collection stations, fields of sewage disposal and composting, drain stations, cattle mortuaries, public toilets; beaches, etc. Assessment of a condition of the system of sanitary and ecological safety of the habitat of the person, its influence on the life support and ecosystem of the cities, demands an additional research.

Ярославцева Татьяна Александровна – д-р ист. наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления и служебного права, Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС (г. Хабаровск). E-mail: tu322@mail.ru

The history of formation and development of a system of sanitary and eco-logical safety in the municipal economy on the example of the Far East of Russia during the pre-revolutionary and Soviet periods is shown in the present article.

Ключевые слова: санитарно-экологическая безопасность, среда обитания человека, экосистема городов, городское хозяйство, внешнее благоустройство, озеленение.

Keywords: sanitary and ecological safety, habitat of the person, ecosystem of the cities, municipal economy, external improvement, gardening.

В дореволюционной России важную роль в становлении системы санитарно-экологической безопасности в городском хозяйстве сыграл Наказ «О градском благочинии» от 26 апреля 1649 г., определивший порядок по обеспечению безопасности городов и поселений от «пожара, воровства и грязи». Это был первый нормативный акт по установлению порядка общего «благочиния» жителей городов. Документ предписывал домовладельцам «ввести сторожей, дворников и принять меры к самостоятельной защите от пожаров». В годы правления Петра I и Екатерины II складывались градостроительные нормы застройки населенных мест и основные положения общественного управления, предметом которого являлись «дела о местных пользах и нуждах». С 1892 г. регулярно принимались «обязательные санитарные постановления по устройству и содержанию жилых и других помещений и территорий». Под усиленным вниманием находилось: отсутствие благоустройства улиц, неудовлетворительное обеспечение противопожарной и санитарной безопасности в городах. Виновных лиц привлекали к ответственности на основании ст. 29 Устава «О наказаниях, налагаемых мировыми судьями».

Контроль за исполнением установленных требований осуществляли специальные органы надзора и наблюдения в форме полиции (строительная полиция, санитарная полиция и др.). В их функции входило наблюдение (надзор) за санитарным благоустройством населенных мест, содержанием кладбищ. В контроле кроме членов городской управы и архитекторов также участвовали санитарные попечители, выбранные населением в городах. Общий надзор за исполнением узаконенных осуществляли губернаторы.

В соответствии с законом № 48498 «О Городовом положении» городские думы издавали обязательные для городских жи-

телей постановления. Например, в Приамурском крае действовали обязательные постановления, содержавшие правила «Об устройстве ретиральных мест, помойных ям, об их очистке», «О содержании улиц и дворовых участков» и др. Непременным условием при возведении жилого дома было возле него «делать палисады», сажать деревья. Уложение о наказаниях (1915 г.) предусматривало ответственность за нарушение правил, например, не «охранения чистоты воздуха и безвредности воды», а также за несоблюдение требований в области благоустройства в городах и селениях (гл. 7, ст. 1054–1057).

Городскую территорию разделяли на кварталы, за каждым из которых закрепляли санитарных попечителей, от добросовестности которых зависела санитарная безопасность горожан. Каждую весну городские управы информировали горожан об отведенных местах для свалки мусора и вывоза нечистот.

С 1902 г. надзор за санитарным состоянием также осуществляли санитарные городские комиссии. Ежегодно после 31 марта санитарно-исполнительная комиссия осматривала город и проверяла исполнение домовладельцами и жителями города обязательных постановлений. Виновных в неисполнении привлекали к ответственности.

Местные власти совместно с общественностью уделяли особое внимание озеленению. Вдоль главных улиц городов высаживались деревья, обустроивались бульвары, разбивались парки. Так, в 1899 г. Собрание уполномоченных города отвало участок под питомник Южно-Уссурийскому обществу садоводов и выделило субсидию на условии бесплатного предоставления для нужд города 130 саженцев деревьев. В частности, в г. Хабаровске по инициативе генерала С.М. Духовского и на его личные средства был заложен городской сад, а в мае 1907 г. по

предложению архитектора А.Н. Аристова был проведен праздник «древонасаждения» с целью благоустройства обширного пустыря. В результате довольно большая территория, поросшая сорняками и редкими кустарниками, превратилась в распланированный и устроенный лесопарк. Как видим, система санитарно-экологической безопасности в городском хозяйстве региона начала складываться уже в дореволюционной России.

В советский период основным направлением было создание условий для решения территориальных проблем при социально-пространственной организации городской среды и ее эстетизации, что обеспечивалось системой внешнего благоустройства и его инфраструктурными элементами.

Вопросы санитарной безопасности жителей были в повестках местных органов власти привычными, так как на всей территории Дальнего Востока использовались ассенизационные обозы, загрязнявшие воздух, почву, водоемы. Так, в г. Хабаровске в тресте «Спецавтохозяйство по очистке города и ассенизации» один ассенизационный обоз работал по договору с гражданами и организациями, а второй занимался в основном чисткой мест общественного пользования (улиц, площадей, скверов). Средства на свою деятельность трест получал из местного бюджета и от лиц (организаций), заключавших с ним договор. Надо заметить, что работа в тресте по очистке не считалась унижительной, и кадров на неквалифицированный труд хватало, а на руководящие должности приходилось длительное время искать специалистов.

Во всех городах Дальнего Востока проводились месячники «уборки сельскохозяйственного и безнадзорного, хозяйственно-бытового материала, находившегося на улицах», в которых активное участие принимали государственные и партийные органы, организации, общественность. Основной задачей местных органов власти стало создание системы благоустройства населенных мест, направленной на «достижение внешней ухоженности». Материалы Хабаровского горсовета по выполнению решений Далькрайкома ВКП(б) о благоустройстве г. Хабаровска свидетельствуют, что в

1931 г. в г. Хабаровске на одного жителя приходился примерно один метр тротуара, а площадь зеленых насаждений составляла 18 м².

В 1930-х гг. объем средств, направлявшийся на благоустройство городов ДВК, ежегодно увеличивался. В результате в Дальневосточном регионе удалось в каждом городе создать городские питомники, разбить новые парки и скверы, построить и др. объекты, сопутствовавшие условиям для обеспечения благоустройства населенных мест. Так, в 1935 г. в г. Хабаровске общее количество посаженных деревьев составило 12000 шт.

Профсоюзными организациями создавалось много садов, которые не имели «опеки садовника», и горкомхозы вменили в обязанность «горсадовникам» осуществление контроля за ними. Создание городских питомников для выращивания саженцев, необходимых для озеленения территорий, было обязательным для всех городских территорий. Так, в сентябре 1950 г. в г. Южно-Сахалинске начал работу питомник цветочных, древесно-декоративных и плодово-ягодных культур с теплично-парниковым хозяйством на площади 22 га бывшего лесопитомника «Тамагава».

Активность работ по озеленению в городах, сниженная в 1940-х гг., в 1960-х гг. набирала обороты, чему в немалой степени способствовало участие общественности в ежемесячниках по благоустройству и созданию в системе зеленого хозяйства специальных питомников для выращивания рассады. Значительный вклад в благоустройство внесли коллективы кирпичного завода № 2 (директор Г.Н. Юрченко), Хабаровской ТЭЦ (директор А.М. Владимиров), РЭБ флота (директор Ф.М. Миниченко). Всего в городе только за 1961 г. было посажено 119,8 тыс. шт. деревьев (план 81,1 тыс.) и 357,2 тыс. кустарников (план 237,6 тыс.). Общественность города отработала на благоустройстве города в свободное от основной работы время 786 тыс. чел.-дней.

Озеленение велось в плановом порядке. Анализ плановых и итоговых показателей озеленения населенных мест свидетельствует о том, что планы ежегодно не только увеличивались, но и перевыполнялись. Так, в г. Хабаровске на 1962 г. пла-

нировали посадить 100 тыс. деревьев, а высадили 130 тыс. (130%), кустарников – 394 тыс. (133%) (план 296 тыс.), цветов – 8221 тыс. (план 6900 тыс.), и в этом была заслуга не только общественности, но и организованная система координации и контроля Советов.

Работа горожан по озеленению города принимала разнообразные формы. Так, в Краснофлотском районе общественностью был создан Совет цветоводов, который организовал учебу населения по выращиванию цветов, а на базе школы № 44 открылась оранжерея декоративных растений (1963 г.). При уличных комитетах действовали товарищеские суды, избиравшиеся в составе: представители от уличных комитетов и работников предприятий (передовики производства, руководящий состав, инженерно-технические работники), а также пенсионеры, медработники. С целью обмена опытом уличных комитетов исполкомы проводили семинары для уличных и домовых комитетов, товарищеских судов. В них принимали участие народные судьи, начальник отдела милиции, секретари исполкомов, зам. председателей исполкомов, председатели исполкомов, депутаты.

Практическую помощь уличным комитетам и товарищеским судам в их общественной деятельности оказывали исполкомы. Они обеспечивали все домашние и уличные комитеты необходимой литературой с рекомендациями о том, как «правильно посадить и сохранить деревья».

Развитию цветоводства в городе были посвящены городские выставки цветов. В озеленении г. Хабаровска важную роль сыграл прорабский участок зеленого строительства, на территории которого была теплица площадью 1260 м² и парники на 2800 рам для развития цветочного хозяйства.

Во всех городах и населенных пунктах Дальнего Востока проводились мероприятия и различные формы социального соревнования, морального и материального поощрения. Для обеспечения сохранности зеленых насаждений за школами закреплялись отдельные участки, организовались «зеленые» патрули и вводилось постоянное дежурство на жилмассиве в воскресные и субботние дни.

Зеленые насаждения городов и по-

селков способствовали улучшению микроклимата и санитарно-гигиенических условий жизни, деятельности и отдыха населения, являлись важным элементом их благоустройства и архитектурно-художественного оформления. Города преображались, становились чище, зеленее, создавались зоны отдыха для их жителей. Однако, несмотря на значительную работу, проведенную по озеленению городов, в деятельности органов местного управления в части благоустройства имелись проблемы: низкий агротехнический уровень работ по сохранению зеленого массива; ограниченный ассортимент посадочного материала; плохой уход за насаждениями, из-за чего значительное количество деревьев гибло.

Поиску рационального решения вопросов по благоустройству населенных мест уделялось внимание и научно-исследовательскими институтами. В частности, сортность ведущих культур (деревьев, кустарников, цветов) определяли по ГОСТам и техническим условиям, разработанным с их участием. Все организации и лица, в ведении которых находились зеленые насаждения, вели ведомости инвентаризации зеленого фонда и регулярно отражали в них пополнение и убыль зеленых насаждений.

Для контроля за содержанием зеленого хозяйства населенных мест и деятельностью специальных организаций в данной сфере Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» от 12.07.1979 г. был введен паспорт предприятия зеленого хозяйства, который заполнялся по показателям, присущим данному хозяйству, в соответствии с выполняемыми им функциями и Положением «О паспорте предприятия зеленого хозяйства», утвержденным приказом Министерства ЖКХ РСФСР от 16.06.1983 г. № 302. Его дубликат или отдельные разделы (формы) направлялись в вышестоящую организацию, а также в плановые и статистические органы по их требованию.

При исполкомах Советов действовали административные комиссии, имевшие право накладывать штрафы в размере 20

руб. на должностных лиц и на граждан в размере одного рубля за нарушение озеленения. Работники милиции получили право штрафовать нарушителя на месте нарушения или передавать протоколы по факту нарушения в административные комиссии.

Выполнение работ по капитальному ремонту насаждений всех видов осуществляли созданные специализированные организации (спецремстройуправление по озеленению, трест зеленого строительства и хозяйства) в городах, а в сельских населенных пунктах – конторы и отделы благоустройства. Приказом Министерства ЖКХ РСФСР № 643 от 20 декабря 1985 г. были утверждены «Правила капитального ремонта насаждений и использования средств механизации», содержавшие описание технологических процессов, предусматривавших не только продление срока службы растений, но и повышение декоративности насаждений (новое цветочное оформление или внесение акцентов в композиционное решение).

Для решения вопросов своевременной, надежной и долговечной локализации образовавшихся в результате применения радиоизотопных материалов радиоактивных отходов (РАО) были созданы 16 региональных спецкомбинатов «Радон». Функцию головной организации, оказывавшей необходимую научно-методическую и практическую помощь региональным спецпредприятиям, выполняло Московское государственное предприятие – объединенный экологический и научно-технический центр по обезвреживанию РАО и охране окружающей среды (МосНПО «Радон» создан в 1960 г.). Региональный спецкомбинат на Дальнем Востоке обслуживал Хабаровский и Приморский края, Еврейскую, Сахалинскую, Магаданскую, Камчатскую, Амурскую области.

Целенаправленные действия государственных и местных органов управления ЖКХ привели к повышению благоустройства, расширению декоративности насаждений, эффективности оздоровления окружающей среды и обеспечению комфортных условий проживания населения на жилых массивах, производственных объектах труда и в местах отдыха. Благоустройство была тесно связано с озелене-

нием, оздоровлением и охраной от загрязнения воздушного бассейна, санитарной очисткой и улучшением микроклимата.

В конце 1993 г. в связи с политической реформой в стране советская модель ЖКХ перестала существовать, что обусловило переход к новому этапу государственной политики в экологической сфере и, как следствие, к необходимости преобразований в области охраны экосистемы городов.

Таким образом, в период развития системы санитарно-экологической безопасности на Дальнем Востоке России значительно выросло зеленое хозяйство городов, были созданы структуры, которые осуществляли хозяйственно-управленческую деятельность в сфере благоустройства населенных пунктов. Комплекс мер способствовал улучшению санитарной безопасности и экологической надежности среды обитания человека, что является основными требованиями, предъявляемыми к системе жизнеобеспечения города.

Во второй половине 1980-х гг. наступил переход к рыночной экономике, как результат было снижено внимание к жилищно-коммунальному комплексу в условиях значительного износа и старения инженерных систем жизнеобеспечения городов и населенных пунктов, дефицита материальных и финансовых ресурсов на их реновацию, отсутствия контроля. Данные обстоятельства привели к ухудшению содержания городской инфраструктуры и значительно обострили санитарно-экологическую ситуацию в регионе. Состояние экологической среды ухудшилось и перестало способствовать повышению уровня и качества жизни дальневосточников.

Предпосылками удовлетворения потребностей людей в области экологической безопасности всегда будут служить качественное состояние инфраструктуры ЖКХ, которая создается и функционирует под контролем государства. Поэтому роль государства в обеспечении здоровой экологической среды, создании экологически чистой обстановки жизнеобеспечения, а также оздоровлении окружающей среды, будет постоянно значимой. Таким образом, систему санитарно-экологической безопасности нельзя рассматривать отдельно от создания социально-бытовой

инфраструктуры, благоустройства территории, защиты от пожаров и антисанитарии окружающей среды.

Исторический опыт показывает очевидную необходимость солидарного участия государства и общества в решении экологических проблем, особенно на Дальнем Востоке России.

Список литературы:

1. Всероссийский форум руководителей предприятий жилищного и коммунального хозяйства (10 – 12 декабря 2012 г.), Москва [Электронный ресурс]. URL : <http://www.forum-gkh.ru> ; Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012, 13 декабря. № 5960 ; Заседание Государственного совета Российской Федерации «О мерах по повышению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг» от 31 мая 2013 г., Москва [Электронный ресурс]. URL : <http://www.kremlin.ru>.

2. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. : распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 г. № 2094-р // Собр. законодательства РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

3. Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» : распоряжение правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р // Собр. законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1713.

4. Ярославцева Т.А. Жилищно-коммунальное хозяйство на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX вв. : историко-правовой

аспект. Хабаровск : ДВАГС, 2004. – 297 с.

5. Ярославцева Т.А. Жилищно-коммунальное хозяйство на Дальнем Востоке России в XX в. : монография. Хабаровск : Изд-во ДВИУ – филиал РАН-ХиГС, 2015. – 367 с.

References:

1. Vserossijskij forum rukovoditelej predpriyatij zhilishchnogo i kommu-nal'nogo hozyajstva (10 – 12 dekabrya 2012 g.), Moskva [EHlektronnyj resurs]. URL : <http://www.forum-gkh.ru> ; Putin V.V. Poslanie Prezidenta Federal'nomu So-braniyu Rossijskoj Federacii ot 12 dekabrya 2012 g. // Rossijskaya gazeta. 2012, 13 dekabrya. № 5960 ; Zasedanie Gosudarstvennogo soveta Rossijskoj Federacii «O merah po povysheniyu kachestva predstavleniya zhilishchno-kommunal'nyh uslug» ot 31 maya 2013 g., Moskva [EHlektronnyj resurs]. URL : <http://www.kremlin.ru>.

2. Ob utverzhdenii Strategii social'no-ehkonomicheskogo razvitiya Dal'nego Vostoka i Bajkal'skogo regiona na period do 2025 g. : rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 28.12.2009 g. № 2094-r // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2010. № 4. St. 421.

3. Gosudarstvennaya programma RF «Social'no-ehkonomicheskoe razvitie Dal'nego Vostoka i Bajkal'skogo regiona» : rasporyazhenie pravitel'stva RF ot 29 marta 2013 g. № 466-r // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2013. № 14. St. 1713.

4. YAroslavceva T.A. ZHilishchno-kommunal'noe hozyajstvo na Dal'nem Vostoke Rossii vo vtoroj polovine XIX – nachale XX vv. : istoriko-pravovoj aspekt. Habarovsk : DVAGS, 2004. – 297 s.

5. YAroslavceva T.A. ZHilishchno-kommunal'noe hozyajstvo na Dal'nem Vostoke Rossii v XX v. : monografiya. Habarovsk : Izd-vo DVIU – filial RANHiGS, 2015. – 367 s.