

Список використаних джерел:

1. Верстюк В.Ф. Українська Центральна Рада: навч. посіб. / В.Ф. Верстюк. – К.: Заповіт, 1997. – 344 с.
2. Купрійчук В.М. Законотворча діяльність Центральної Ради у сфері гуманітарної політики (березень 1917 – квітень 1918 року) / В.М. Купрійчук. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12KVMSGP.pdf>.
3. Лебідь І.Ю. Історичні умови розвитку системи освіти в Україні (1917 – 1918 рр.) / І.Ю. Лебідь. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.znppro_2011_9_11.pdf.
4. Майборода В.К. Національні школи України: історія, досвід, проблеми / В.К. Майборода, С.В. Майборода // Рідна школа. – 1992. – № 6. – С. 3-9.
5. Розовик Д.Ф. Формування національної системи освіти урядами України у 1917-1920 рр. / Д.Ф. Розовик. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/old_jm/Soc_Gum/ChasUkr/2010_17/24_27.pdf.



ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я, САНІТАРНОГО І ЕПІДЕМІЧНОГО СТАНУ В 1919-1921 РОКАХ

ХОЛЕЙКО Катерина Ігорівна,

*аспірант кафедри теорії та історії держави і права
юридичного факультету Східноєвропейського
національного університету ім. Л. Українки;
завідувач сектору юридичної і кадрової роботи
управління соціального захисту населення
виконавчого комітету Ковельської міської ради*

Досліджуючи питання регулювання охорони здоров'я населення, а також проблем, що виникають у зв'язку з поширенням у суспільстві так званих соціальних хвороб, зокрема, венеричних, актуальним питанням є аналіз стану державного підходу щодо вирішення питань, пов'язаних з організацією медичної діяльності в цілому, так і санітарно-гігієнічного стану та боротьби з інфекційними хворобами в період 1919-1921 років.

Правове регулювання медичної діяльності в Україні та формування органів державного управління охороною здоров'я в ХХ ст. мало свої особливості і відбувалося в складних соціально-політичних умовах та зумовлені передусім військово-політичною ситуацією.

З позиції проф. Б.П. Кришопи, це пов'язано з тим, що за останні сто років Україна пройшла шлях від перебування свого Східного регіону в складі Російської, Західного - Австро-Угорської імперій та Польщі до проголошення Української Народної Республіки (1917 р.), її автономії та воз'єднання з Західноукраїнською Народною Республікою в єдину соборну Україну (1919 р.). Україна перетворилась на арену громадянської війни та іноземної інтервенції. Влада неодноразово переходила від однієї суспільно-політичної сили до іншої, що не сприяло розвитку національної державної системи охорони здоров'я [11, с. 45].

Так, за часів існування Української Народної Республіки (листопад 1917 р. - квітень

1918 р.) в частині управління медико-санітарною справою спочатку наслідувався приклад Тимчасового уряду Росії, який вищим медико-адміністративним органом проголосив Центральну лікарсько-санітарну раду. Результатом цього стало створення в Києві Крайової (тобто державної української) лікарсько-санітарної ради – першого органу управління медико-санітарною справою автономної України. З доповіддю «Утворення Крайового медично-санітарного органу при Генеральному секретаріаті Української Центральної Ради» (перший уряд автономної України) на I Крайовому лікарсько-санітарному з'їзді (м. Київ) 15 жовтня 1917 р. виступив декан медичного факультету Українського народного університету проф. О.В. Корчак-Чепурківський.

Вже в січні 1918 р., після проголошення незалежності УНР, у структурі нового уряду – Ради народних міністрів, яка змінила Генеральний Секретаріат, замість неї був заснований Департамент охорони здоров'я.

Проте у зв'язку зі зміною політичної ситуації, Департамент охорони здоров'я як орган управління фактично не розпочав своєї діяльності і не зміг внести нічого нового в управління медико-санітарною справою [4; 6; 10].

В Українській гетьманській державі (квітень 1918 р. - грудень 1918 р.) було вже створене окреме Міністерство охорони здоров'я та соціальної опіки як орган центральної виконавчої влади для управління галуззю, до його складу входили департаменти (медичний, санітарний, загальний) та відділення (освіти, інформаційно-видавниче, судової експертизи, санітарно-технічне, демобілізаційне). На місцях уряд гетьмана П. Скоропадського пішов шляхом відновлення діяльності міських управ із галузевими відділами, губернських та повітових земських управ [3; 5; 8].

Впродовж вказаного періоду безпосередньо в управлінні медико-санітарною справою спостерігалось повернення до дореволюційних форм: відновлення діяльності міських управ з відділами народного здоров'я, губернських і повітових земських управ із санітарними бюро. Але для історії становлення української медицини в період гетьманату особливо важливий, оскільки саме цей уряд вперше в історії України на початку травня 1918 р. заснував власний національний орган централізованого управління медичною справою на рівні міністерства – Міністерство народного здоров'я й опікування. Міністерство було визнано «вищим керуючим органом по всіх справах, які торкаються охорони народного здоров'я й опікування в різних галузях державного і громадського управління». Таким чином, новоствореній установі підпорядковувалися усі медично-санітарні заклади та приватні інститути.

Вирій революції, громадянської війни та відлуння Першої світової війни, яка фактично вже йшла до закінчення, стали одними з причин розповсюдження пошестей. Неблагонадійна ситуація з інфекційними хворобами, що склалася у країні, вимагала не тільки конкретних дій, а й створення керівного центру, який би надалі спрямовував усю роботу в цьому плані. За проектом, розробленим О. Корчак-Чепурківським (директором санітарного департаменту), керівництво в царині протиепідемічної роботи мало покладатися безпосередньо на Міністерство народного здоров'я та опікування, а впроваджувати заходи на місцях мають органи місцевого самоврядування у тісній співпраці з відповідними медичними установами. Для того, щоб уся санітарна справа керувалася централізовано, створювалися санітарні ради у відповідності до адміністративного поділу – губернські, міські, повітові. Керівним республіканським осередком мала бути Головна санітарна рада, яка мала очолюватися міністром, або його заступником. Основна мета ради – налагодити постійний взаємозв'язок з місцевими осередками з різних напрямків – санітарного, медичного, статистичного тощо. На місцях мали бути утворені відповідні

установи – губернські або міські санітарні ради, які б склалися з представників медичної спільноти, уповноважених з різних питань. Радам було надано право приймати обов'язкові для виконання постанови, які публікувалися у пресі. Цікаво, що у приклад ставилася Харківська губернія, в якій санітарні органи на усіх рівнях діяли злагоджено. На той час впоратися з епідеміями було дуже важко – на Україні працювало лише 80 санітарних лікарів, які фізично були не в змозі впоратися з хворобою. Україна потерпала від інфекційних хвороб, в тому числі і від венеричних. Для того, щоб позбутися пошестей, уряд Української Держави виділив майже десять мільйонів карбованців, які не обхідно було витратити не тільки на лікування хворих, а й на широку пропаганду. Завдяки виділеним коштам по країні курсували пересувні музеї-виставки, читалися лекції, видавалася просвітницька агітаційна література. Для того, щоб поповнити арсенал медичного інвентарю, його було закуплено у Німеччини, також приймалася допомога Червоного Хреста та інших благодійних організацій [4, с. 71; 7, с. 14-16; 6, с. 114].

Окрім практичного боку, Міністерство народного здоров'я та опікування мало розробити статут своєї установи, що повинен був врегулювати питання у сфері охорони здоров'я, оскільки документи царського періоду не відповідали тодішнім запитам і потребували негайного перегляду. Цей же документ мав окреслити повноваження і завдання Міністерства. Відповідно до нового статуту, були поставлені такі завдання: а) покращення рівня соціального забезпечення найбідніших верств населення; б) поліпшення якості медичного обслуговування; в) ліквідація епідемій; г) санітарна просвіта населення. З метою санітарної просвіти населення та поширення медичних знань як серед пересічного населення, так і серед медичної громадськості, було вирішено заснувати часопис (щомісячник), перший номер якого світ побачив у вересні 1918 р. Треба зазначити, що Міністерство народного здоров'я та опікування за короткий період свого існування не тільки визначило основні напрями, а й розбудувало галузь охорони здоров'я [4, с. 71].

Під час Української Народної Республіки (II) (грудень 1918 р. – 1920 р.) зазначена централізована організаційна структура державного управління охороною здоров'я в основному була збережена. Цей етап характеризувався відновленням законів Української Народної Республіки, тобто часів Центральної Ради, і проголошенням 22 січня 1919 р. акта її возз'єднання з Західно-Українською Народною Республікою (ЗУНР, 1918 р.) в єдину соборну Україну. Загалом, управління медико-санітарною справою ґрунтувалось на гетьманському законодавстві, зберігши Міністерство народного здоров'я й опікування [7, с. 15-16; 11, с. 45].

Окремо варто згадати управління медико-санітарною справою в Західноукраїнській Народній Республіці (листопад 1918 р. – листопад 1919 р.). Зокрема, Прикарпаття стало складовою Західно-Української Народної Республіки (1918-1919 рр.), а після Акта злуки 22 січня 1919 року – увійшло до складу Української Народної Республіки під назвою «Західні Области Української Народної Республіки».

ЗУНР була в державно-правовому розумінні належним чином організована, з налагодженим, доволі чітким законодавчим, адміністративно-виконавчим, правозахисним апаратом, збройними силами. Законодавча діяльність уряду ЗУНР відіграла важливе значення в організації державно-політичного життя країни. У Законі про адміністрацію ЗУНР від 16 листопада 1918 року визначилися принципи законотворчої діяльності. Оскільки видати нові закони в осягнутому часі було неможливо, залишилося чинним попереднє чинне австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам і цілям Української держави. Водночас активно напружувалась власна законодавча база. Неабиякі зміни відбулися у сфері охорони здоров'я, відкривалися поліклініки та лікарні [1, с. 104-108; 4, с. 80].

Займалися власті ЗУНР і питанням охорони здоров'я населення. Ще в грудні 1918 р. усім повітовим комісарам наказано призначити повітових санітарних лікарів, створити санітарні комісії, вжити заходів до відкриття лікарень, поліклінік, аптек. Це в міру можливостей і було зроблено. Керував організацією і діяльністю медичної служби санітарний відділ секретарства внутрішніх справ, видавались продовольчі пайки. Проте лікарів, санітарів, медсестер дуже не вистачало, як і найнеобхідніших медикаментів. Не дивлячись на це, медична служба зробила багато для надання медичної допомоги населенню. Санітарний стан краю був тоді критичним. Медичну та санітарну службу необхідно було організувати в надзвичайно складній воєнній і соціальній ситуації від самих основ. У створеному уряді ЗУНР – Раді Державних Секретаріатів (РДС) – посаду секретаря «Народного здоров'я» обійняв відомий лікар з Калуша, діяч Української національно-демократичної партії. Перед ним стояло завдання оперативно налагодити санітарно-адміністративний апарат, який був у стані повного розладу [1, с. 108-110; 5].

Санітарний стан промислових районів, а особливо сільської місцевості, де переважно жило українське населення, був вкрай незадовільний. Незадовільні економічні та санітарні передумови призводили до постійних у Західній Україні епідемій, які практично не призупинялися. Один із українських сільських лікарів писав: «Наступною виразкою є інфекційні захворювання. Державна статистика враховує 0,1 – 0,01 частину хворих». У західних областях України в період господарювання Польщі набули широкої поширеності венеричні хвороби, коріння появи яких знаходяться в соціально-економічних умовах життя населення.

У 1918 р. на Західноукраїнських землях було введено польське санітарне право. Польським тимчасовим урядом у постанові від 03.01.1918 р. на Міністерство внутрішніх справ покладалась розробка та втілення в життя всіх питань, які становлять коло діяльності окремих частин краю, нагляд за місцевим самоуправлінням, всякого роду поліції, служби здоров'я. Рада з відновлення Польської держави 04.04.1918 р. створила Міністерство громадського здоров'я, соціального забезпечення та охорони праці. 19.06.1919 р. було прийнято Основний Санітарний Статут, в якому знайшли висвітлення основні санітарні закони [2, с. 190-193].

Зважаючи на високу захворюваність на інфекційні хвороби, 14.06.1920 р. Президентом Польщі був виданий указ про організацію «Управління Головного Надзвичайного Комісара по боротьбі з епідеміями, які загрожують безпеці держави». Це Управління повинно було функціонувати спорадично – у період епідемій за спеціальним дозволом Кабінету Міністрів. Надзвичайний комісар по боротьбі з епідеміями був наділений і надзвичайними правами (тимчасова реквізиція будівель, залучення лікарів для боротьби з епідеміями, контроль за перевезенням вантажів, видання розпоряджень тощо). Було створено 4 округи Управління Головного Надзвичайного комісара, зокрема один у Львові (на Львівське, Станіславське і Тернопільське воєводства). Однак воно працювало без зв'язку з іншими організаціями громадського здоров'я і не керувало систематичними санітарно-профілактичними заходами в країні. Не маючи достатнього фінансування, воно не могло організувати навіть безплатних щеплень та безплатної обов'язкової госпіталізації інфікованих пацієнтів, тому перетворилось в ще один елемент бюрократичного апарату. Перше положення про порядок проведення боротьби з інфекційними захворюваннями було видано 25.06.1919 р. Функція боротьби з інфекційними захворюваннями спочатку покладалась на Міністерство охорони здоров'я, а потім – на Міністерство внутрішніх справ. Але фактично певну роботу проводило лише Управління Головного Надзвичайного Комісара по боротьбі з епідеміями. Згідно з зазначеним «положенням» про

всі випадки інфекційних захворювань необхідно було повідомляти районних лікарів [2, с. 193-195; 9, с. 290-305].

Враховуючи літературні джерела, можна зробити висновок, що кожен з урядів України періоду української державності початку ХХ ст. намагався по-своєму розв'язувати проблеми управління охороною здоров'я та організації профілактики та боротьби з хворобами, але, в умовах короткочасного їх перебування при владі, значних руйнувань медико-санітарної мережі та епідемій вони обмежувались переважно черговими змінами назв централізованого органу управління, а також незначними реформами, які в умовах громадянської війни не могли досягти необхідної мети та поставлених цілей, лише в окремих випадках організація охорони здоров'я все-таки набувала рис встановленого законом органу в українській державі.

Список використаних джерел:

1. Сорока О.Я. Державне регулювання медичної діяльності на Прикарпатті у першій половині ХХ століття / О.Я. Сорока // Державне управління. - 2012. - №18. - С. 104-110.
2. Серета О.М. Історичні аспекти санітарно-гігієнічної організації та епідеміологічний стан на західноукраїнських землях у період польського правління (1918-1939 рр.) / О.М. Серета, З.Д. Воробець // Вестник гигиены и эпидемиологии. - 2008. - Том 12, №1. - С. 190-195.
3. Жванко Л. Уряд Павла Скоропадського і спроба подолання епідемій серед населення та біженців / Л. Жванко // Київська старовина. Науковий історико-філологічний журнал. – 2005. – № 6 (366). – С. 112–134.
4. Ганіткевич Я. Історія української медицини в іменах і датах/ Я. Ганіткевич. – Львів: НТШ, 2004. – 365 с.
5. Радиш Я. Державне регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я України: історичні та правові аспекти / Я. Радиш, Н. Мезенцева, Л.Буравльов // Медичне право України. - 2008. - №2 – С. 26-36.
6. Історія медицини: нав. посібник / С.А. Верхратський, П.Ю. Заблудовський / [4-е вид., випр. і допов.]. – К.: Вища шк., 1991. – 431 с.
7. Панорама охорони здоров'я населення України / А.В. Підаєв, О.Ф. Возіанов, В.Ф. Москаленко та ін. – К.: Здоров'я, 2003. – 396 с.
8. Ціборовський О.М. На варті здоров'я: історія становлення соціальної медицини і охорони громадського здоров'я в Україні / О.М. Ціборовський. – К.: Факт, 2010. – 430 с.
9. Подражанський А.С. Охорона здоров'я в західних областях України до возз'єднання з Радянською Україною / А.С. Подражанський // Матеріали до історії розвитку охорони здоров'я на Україні. – Київ, 1957. – С. 280-316.
10. Авраменко Н.В. Виникнення механізмів державного регулювання системи охорони здоров'я України / Н.В. Авраменко // Економіка та держава. - 2011. - №1. - С.96-98.
11. Вороненко Ю.В. Історія виникнення, становлення та розвитку правового регулювання медичної діяльності на теренах України / Ю.В. Вороненко, Я.Ф. Радиш // Український медичний часопис. – 2007. - №1(57). - С.45-49.

