
С.Л. Гоцуляк, здобувачка кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Організаційне забезпечення санітарної справи в Україні в період 1917–1921 рр.

У статті розглядаються проблеми санітарної справи у період національно-визвольних змагань на території України (1917–1921 рр.). Автор аналізує дії Центральної Ради, Гетьманату П. Скоропадського, а також Директорії щодо перетворення та вдосконалення санітарно-епідемічної справи. Акцентується увага на участі урядів у боротьбі з епідеміями шляхом виділення коштів для більш ефективних заходів.

Ключові слова: *Міністерство народного здоров'я та опікування, санітарна справа, епідемічні хвороби.*

Період національно-визвольних змагань 1917–1921 рр. характеризує суперечливий процес відновлення української державності. Завдання перед урядами цього періоду були складними, оскільки країна перебувала у вкрай несприятливій воєнній ситуації. Потребували вирішення проблеми соціальні, політичні, екологічні, а також санітарно-епідемічні. Для забезпечення більшої ефективності законодавства в цей період його слід було змінити з урахуванням вимог часу.

Актуальність цієї публікації полягає в аналізі документів та матеріалів періоду національно-визвольних змагань – правлін-

ня Центральної Ради, Гетьманату П. Скоропадського, Директорії та їх діяльності в законодавчому забезпеченні санітарної справи. Новизна в тому, що вперше проаналізовано документи, які стосувалися законодавчого регулювання санітарної справи і виокремлення її з медичної галузі.

Метою статті є всебічне дослідження законодавчого регулювання санітарно-епідемічної справи, його перетворення та вдосконалення в період 1917–1921 рр.

Метою зумовлено і вирішення таких завдань, як здійснення аналізу нормативно-правових актів у сфері санітарно-епідемічної справи, формулювання обґрунтованих висновків щодо стану перетворення та вдосконалення санітарно-епідемічного законодавства.

Значна частина робіт щодо цієї проблеми торкалася в основному медичної галузі, можна виокремити лише деяких вчених, які у своїх працях поряд з іншим згадували санітарно-епідемічне законодавство, серед них: О. В. Корчак-Чепурківський, Р. Осінчук, О. Влодек, Л. М. Жванко, О. Пшенишна, Я. Радиш, Н. Мезенцева, Л. Буравльов.

Центральна Рада, яка взяла правління в свої руки 3 березня 1917 р., поставила за мету вирішити таку пріоритетну та нагальну проблему, як захист населення від інфекційних хвороб. 29 грудня 1917 р. були створені Медико-санітарні ради, в обов'язки яких входило нормування правил санітарних та карантинних. В основу санітарно-епідемічного законодавства Центральною Радою було покладено законодавче закріплення санітарної справи у Російській імперії. Так, в доповіді лікаря-санітара О. В. Корчака-Чепурківського повідомлялося про організацію лікарсько-санітарного устрою в Україні при новому державному будівництві на демократичних засадах, де за основу взято земську санітарну медицину [5, с. 27]. У січні 1918 р. було створено новий орган – департамент охорони здоров'я, проте як орган він нічого нового не вніс (і не міг внести) в управління санітарно-епідемічною справою.

На зміну Українській Центральній Раді прийшов до влади Гетьманат Скоропадського (29 квітня – 18 грудня 1918 р). Хоча час його перебування при владі був незначним, при ньому було

створено вищий виконавчий орган, який займався виключно соціальною політикою, зокрема, 25 травня 1918 р. було створено нове Міністерство народного здоров'я й державного піклування [1, 82], що свідчить про увагу гетьманського уряду саме до соціальної галузі. Про це ж свідчить і прийняття Закону «Про зміни в існуючих законах, які викликаються утворенням Міністерства народного здоров'я й опікування» [11, арк. 1–1 зв.]. У ньому було зазначено, що відповідно до підготовленого статуту Міністерство народного здоров'я й опікування займає місце вищого керуючого органу. До його компетенції входило вирішення всіх справ щодо охорони народного здоров'я й піклування в різних галузях державного та громадського управління. Відповідно в ньому зазначалося, що всі медико-санітарні та піклувальні громадські та приватні інституції відтепер перебувають у межах повноважень Міністерства народного здоров'я й опікування і всі без винятків розпорядження уряду відносно цих інституцій проходять через Міністерство народного здоров'я й опікування [11, арк. 1]. На чолі Міністерства народного здоров'я й державного піклування з травня 1918 р. та впродовж усього існування Гетьманату і всіх змін уряду був В. Ю. Любинський (про це свідчить наказ № 1 [8]).

Згідно з наказом Міністерства народного здоров'я й державного піклування від 7 липня 1918 р. було затверджено штат міністерства в кількості 50 осіб [20, арк. 8–9 зв.], який згодом розширився до 498 осіб [21, арк. 14].

Незабаром до складу Міністерства народного здоров'я було передано ряд установ, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ, зокрема Головну медично-санітарну управу і Департамент державного опікування. Це стало приводом для того, щоб Рада Міністрів 24 травня 1918 р. прийняла спеціальну ухвалу, у якій говорилося, що Головна медично-санітарна управа і Департамент державного опікування Міністерства внутрішніх справ, а також всі підлеглі їм державні інституції переходять з-під відомства Міністерства внутрішніх справ до Міністерства народного здоров'я й опікування [3]. У складі Міністерства народного здоров'я й опікування були створені департаменти, які своєю діяльністю охоплювали основні

функціональні напрями управління. Директором Санітарного департаменту згідно з наказом міністра від 8 травня 1918 р. призначається «член ради Головної медично-санітарної управи д-р медицини О. Корчак-Чепурківський» [2]. Наприкінці червня 1918 р. міністерська комісія обговорювала питання про реформування лікарських управлінь. Це було закріплено в наказі № 7 по Міністерству народного здоров'я й опікування від 27 червня 1918 р., який був підписаний міністром В. Ю. Любинським [7]. У параграфі першому наказу вказувалося, що при міністерстві створена комісія, яка складалася з 12 осіб. Серед них голова комісії В. О. Кір'янов та два представники санітарного департаменту – директор О. В. Корчак-Чепурківський і віце-директор В. В. Удовенко, а також директор департаменту лікарської допомоги Б. М. Матюшенко, завідувач санітарно-технічного відділу О. А. Земляніцин, завідувач фармацевтичного відділу Л. К. Марейніс, представник відділу судової медицини В. З. Левицький, директор департаменту опікування Ю. Ю. Вітте, юрисконсульт міністерства В. В. Уляницький та ін. На цю комісію було покладено обов'язок розробити законодавчі проекти державотворчого характеру, спрямовані на створення належної національної системи охорони здоров'я. У зв'язку із цим слід згадати, що гетьманський уряд, очолюваний Ф. Лизогубом, 2 червня 1918 р. прийняв спеціальний закон «Про порядок підготовки, проходження і оприлюднення документів в Українській Державі» [12]. Уряд не зупинився на цьому, прагнучи запозичити також досвід законодавства зарубіжних країн. Так, на засіданні комісії було обговорено французький закон «Про охорону народного здоров'я» від 15 лютого 1902 р. та вирішено використати статтю 9 цього закону, в якій ішлося про примусове оздоровлення міст [9].

У розглядуваний період в Українській державі склалася складна епідемічна ситуація, яка погіршувалася під впливом внутрішніх негативних чинників. Після підписання Брестського мирного договору Україна стала транзитною територією, через яку проходила велика кількість людей. Уже на початку травня 1918 р. майже всі губернії були охоплені епідеміями тифу, віспи, кору, скарлатини та дизентерії. Існувала також загроза зане-

сення чуми з чорноморських портів [4, с. 114]. В архівних документах часто згадується така нагальна проблема, як боротьба із холерою, що стрімко поширювалася територією України. Кабінетом Міністрів було ухвалено постанову про асигнування коштів на боротьбу з холерою, у 1918 р. виділено аванс у розмірі 1 млн крб [15, арк. 1, 4]. Міністр В. Любинський зазначав, що холера на території України поширилася з поверненням біженців і переважно в прикордонних районах, тому саме тим районам необхідно виділити найбільшу суму коштів [15, арк. 2, зв. 3]. Він надав Кабінету Міністрів статистичні дані, які показували динаміку збільшення кількості хворих на холеру в Українській державі за два з половиною місяці (липень, серпень, до 12 вересня) 1918 р. (див. таблицю) [15].

Ситуація із захворюванням на холеру в Україні у 1918 р.

Місяць	Кількість хворих	Кількість померлих	Кількість заражених
Липень	319	103	36
Серпень	801	345	169
Вересень	1120	448	205

Попри вжиті заходи хвороба продовжувала поширюватися і 29 листопада 1918 р. Рада Міністрів ухвалила нову постанову про асигнування ще 1 млн крб на боротьбу з холерою [6, с. 360].

На засіданні Міністерства було прийнято рішення створити Головну санітарну раду. На підставі доповіді Корчака-Чепурківського був розроблений законопроект «Положення про Головну Санітарну Раду», виданий 14 серпня 1918 р. Основні пункти цього документа: «1. Основне завдання Головної Санітарної Ради полягає в налагодженні тісних зв'язків і взаємодії між міністерством і земськими та міськими громадськими закладами. 2. На Головну Санітарну Раду покладається: а) обговорення законодавчих пропозицій і заходів медично-санітарного характеру, що стосуються діяльності та інтересів місцевих самоврядних організацій; б) розгляд і обговорення загально-

державних кошторисів з лікувально-санітарних заходів, пов'язаних з місцевим самоуправлінням; в) розгляд медично-санітарного законодавства місцевих громадських організацій і управлінь. 3. Головна Санітарна Рада працює під головуванням Міністра Народного Здоров'я або його заступника. До її складу входять: директори та віце-директори департаментів міністерства – санітарного, лікувального і опікування, а також: а) начальник статистичного відділу; б) голова і члени Медичної ради (за її вибором); в) завідувачі санітарної частини шляхів сполучення, закладів народної освіти, військових і морських відомств; г) представник Міністерства фінансів; д) представник місцевих самоуправлінь Міністерства внутрішніх справ; е) завідувач ветеринарної частини Міністерства землеробства; є) губернські уповноважені Міністерства народного здоров'я; ж) по одному представнику від санітарних бюро губернських земств і міст, виділених в особливій губернській земській одиниці. 4. Головній Санітарній Раді для попередньої розробки підлеглих їй розгляду справ надається право створювати зі складу своїх членів комісії. 5. Головна Санітарна Рада скликається Міністерством двічі на рік. 6. У проміжках між сесіями Ради для вирішення поточних медико-санітарних потреб на місцях періодично (по мірі необхідності) скликаються наради представників губернських санітарних організацій» [10].

Українська держава від попередньої влади успадкувала досить слабку організацію санітарного обслуговування населення.

Міністерство народного здоров'я та опікування мало підготувати статут своєї установи, який зобов'язаний був урегулювати питання у сфері охорони здоров'я, тому що законодавче забезпечення того періоду не відповідало потребам та запитам того часу та вимагало негайного перегляду. У цьому документі також мали бути окреслені повноваження та завдання Міністерства. Відповідно до модернізованого 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; д) допомога військовополоненим, біженцям». Особлива увага приділялася такому контингенту, як бі-

женці, військовополонені, які потребували особливих витрат на утримання у карантинних, пропускних та медичних пунктах (а це не менше трьох місяців). Уряд виділив на цю справу 2 млн карбованців [10, арк. 5].

Як бачимо, Міністерство народного здоров'я та опікування за час свого існування не лише створило та розбудувало галузь охорони здоров'я та соціальної опіки, але й визначило конкретні напрями її реалізації. Не менш важливою була і фінансова підтримка Ради Міністрів у здійсненні профілактичних засобів при попередженні різних інфекційних хвороб. Попри те, що повністю ліквідувати епідемію холери, віспи, іспанки – вірусного грипу та тифу за правління П. Скоропадського та його уряду не вдалося, заходи, які були вжиті органами влади, місцевого самоврядування та охорони здоров'я, дозволили значною мірою локалізувати небезпечні джерела захворювань та не допустити їх глобального розповсюдження в Українській державі. Урядом та Міністерством на чолі з В. Любинським були вжиті всі можливі на той час заходи для попередження та зупинення хвороб, а також надання досить кваліфікованої медичної допомоги вже інфікованому населенню. Саме в період Гетьманату уряд брав активну участь у вирішенні епідеміологічних проблем, що, у свою чергу, мало загальнодержавне значення.

Значним здобутком Гетьманату було створення Міністерства народного здоров'я й державного опікування, що давало змогу зосередити всі проблеми, пов'язані з державною опікою і соціальною роботою, в одному міністерстві, де вони детально аналізувалися, і на підставі цього були прийняті відповідні заходи. Слід зазначити, що політика в період Гетьманату була досить стабільною та послідовною.

Директорія, яка прийшла до влади у грудні 1918 р., відновила Українську Народну Республіку (УНР), але не відмінила створену при гетьманському режимі систему охорони здоров'я, і напрацьовані її представниками законопроекти та нормативно-правові акти продовжували діяти і за часів Директорії. Незначні поправки були внесені в деякі нормативно-правові акти, але вони стосувалися не санітарної справи, а лише зміни політичних сил. З приходом до влади Директорії (УНР) Міністерство на-

родного здоров'я було збережене, але з незначно зміненою його структурою. Про це свідчить наказ нового уряду від 26 грудня 1918 р., в якому на місце міністра народного здоров'я був призначений Б. П. Матюшенко [19, арк. 2]. Що ж до складу Міністерства народного здоров'я й опікування, то відповідно до Статуту міністерства [17, арк. 4–30, 18, арк. 1–14] до його складу входили: міністр, товариш міністра, Рада міністра, члени Ради міністра, департаменти (до складу кожного департаменту входили віце-директор департаменту, начальники відділів та інші урядовці штату).

14 січня 1919 р. Урядом Директорії був виданий наказ по Міністерству народного здоров'я й опікування, відповідно до якого всі урядовці відомств, як у центральних урядових інституціях, так і на місцях, призначені за часів гетьманщини, негайно мали бути звільнені зі своїх посад. Архівні документи свідчать, що цим законом передбачалося перепризначення деяких з них тільки за спеціальними доповідями відповідних начальників та за умови рекомендації їх громадськими організаціями чи відомими громадянами [14, арк. 1].

Державні медико-санітарні установи УНР у санітарно-епідеміологічній роботі спрямовували свої сили на об'єднання всіх місцевих українських санітарних організацій, а також на розв'язання питань реабілітації військових сил та медичних санітарних установ і використання їх для мирних потреб, насамперед для ліквідації збитків, завданих народному здоров'ю війною. На засіданні Директорії 23 січня 1919 р. була звернена увага на роботу санітарного департаменту Міністерства народного здоров'я. До нього, як і міністерства в цілому, висувалася вимога необхідності вжиття відповідних заходів щодо припинення епідемії висипного тифу, випадки якого були зареєстровані в Києві [13].

Можна зазначити, що в період і Центральної Ради, і гетьманської Української Держави, і Директорії державні органи прагнули вирішувати проблему охорони здоров'я як пріоритетний та важливий напрям національного державотворення.

Отже, законодавча база періоду 1917–1921 рр. у своїй основі ґрунтувалась на законодавстві Російської імперії, але з вне-

сенням до нього поправок, зумовлених цим історичним проміжком часу. Здійснювалися як певні якісні, так і кількісні перетворення санітарного законодавства, а також його незначні трансформації в окремих галузях, спрямовані на створення стійкого та дієвого законодавства.

Список використаних джерел

1. Державний архів Харківської області (Держархів Харківської обл.). – Ф. 304. – Оп. 1. – Спр. 3458. – Арк. 56.
2. Держ. вісн. – 1918. – № 6.
3. Держ. вісн. – 1918. – № 8.
4. Жванко, Л. Уряд Павла Скоропадського і спроба подолання епідемії серед населення та біженців [Текст] / Л. Жванко // Київська старовина : наук. іст.-філол. журн. – 2005. – Листоп.-груд. – № 6 (366). – С. 112–134.
5. Радиш, Я. Державне регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я України: історичні та правові аспекти [Текст] / Я. Радиш, Н. Мезенцева, Л. Буравльов // Доктрина медичного права. – 2008. – № 2. – С. 26–37.
6. Україна: Хроніка XX століття [Текст] : довідк. вид. Рік 1918 / авт. кол.: О. Андрощук, О. Бажан, Г. Басара, Н. Барановська, О. Бойко та ін. – К., 2005. – 402 с.
7. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 6 – Арк. 7.
8. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 6. – Арк. 30.
9. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 18. – Арк. 93.
10. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 18. – Арк. 135.
11. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 24. – Арк. 13.
12. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 79. – Арк. 11.
13. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 168. – Арк. 46.
14. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1036. – Оп. 1. – Спр. 116. – Арк. 9.
15. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 168. – Арк. 4.
16. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 225. – Арк. 6.

17. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1064. – Оп. 3. – Спр. 8. – Арк. 36.
18. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1064. – Оп. 4. – Спр. 1. – Арк. 17.
19. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1429. – Оп. 2. – Спр. 1. – Арк. 63.
20. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 3325. – Оп. 1. – Спр. 6. – Арк. 108.
21. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 3325. – Оп. 1. – Спр. 242. – Арк. 26.

Стаття надійшла 28 лютого 2014 р.

С. Л. Гоцуляк

**Организационное обеспечение санитарного дела
в Украине в период 1917–1921 гг.**

В статье рассматриваются проблемы санитарного дела в Украине в период правления Центральной Рады, Гетьманата П. Скоропадского, Директории, их влияние на преобразование и совершенствование санитарно-эпидемиологического дела. Также делается акцент на участие правительств в борьбе с эпидемиями путем выделения средств для эффективных мероприятий.

Ключевые слова: *Министерство народного здоровья и опекунства, санитарное дело, эпидемические болезни.*

S. L. Gotsuliak

**On the organizational maintenance of the sanitary issues
in Ukraine (1917–1921)**

The relevance of this paper is caused by the detailed analysis of the documents and materials of the national liberation struggle in Ukraine – the period of the UNR Central Council (the Tsentralna Rada), the Hetmanate Skoropadskogo, the Directorate, and their activity in the legislative provision of the sanitary affairs. Novelty of the study is in the fact that the documents concerning legislative regulation of the sanitary issues were analyzed and distinguished from the medical field.

The investigation of the problem is insufficient, a big quantity of the researches touches just the medical sphere. Among the scholars who mentioned sanitary-epidemic legislation can be distinguished such as: V. U. Lyubinskiy,

A. Korczak-Chepurkivskyy, R. Osinchuk, A. Vlodek, L. M. Zhvanko, O. O. Kolosova, O. Pshenyshna, Ja. Radysh, N. Myenyentseva, L. Buravlov.

The aim of the the paper is the comprehensive research of the legal regulation of sanitary-epidemic issues, its transformation and improvement during the period 1917–1921.

The main statement of the study. The development and formation of social policy during the rule of the national governments of 1917–1921 were analyzed. The social protection and care took place in the times of the Russian Empire and a certain period after its breakup, the legal provisions were not cancelled in Ukraine by the national governments, especially during the period of the UNR Central Council. After the ineffective actions of the Central Council, the significant achievement of the Hetmanate has been the creation of the State Ministry of Public Health and Care, which made it possible to concentrate all problems connected with public care and social work in a ministry, to consider them in details and to take appropriate actions. Consequently, the policy of this government has been more stable in contrast to the UNR Central Rada and further to the Directorate. Actually, the Directorate social policy hadn't the significant effect, that was mainly due to external, rather than to the internal circumstances.

It was least implemented, first of all, because of the unstable internal political conditions (repeated changes of the government, military action). However, we can not ignore the fact that all Ukrainian national governments of 1917–1921 attempted to develop their own system of the higher and subordinate social security authorities. It was established the adequate legislative framework provided by the the appropriate legal acts and regulations.

Conclusions. Summarizing the research, it is possible to make a conclusion that the legal framework during the period of 1917–1921 was based on the Russian Empire legislation (with emendments which due to that historical period). There were certain qualitative and quantitative transformation of the sanitary legislation as well as the insignificant transformation in certain medical fields, aimed at establishing the sustainable and efficient legislation.

This paper deals with the period of the national liberation struggle in Ukraine (1917–1921). The author examines the impact of the UNR Central Council, the Hetmanate Skoropadskogo and the Directorate on the transformation and improvement of the sanitary-epidemic field. The attention is focused on the participation of the governments in dealing with the epidemics through the provision of funds for the more effective measures.

Keywords: *the Ministry of Public Health and Care, sanitary issue, epidemic diseases.*