

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.33>**М. В. Макаренко**

ORCID ID: 0000-0001-8677-8670

кандидат медичних наук,

директор

Клініки «ММ-дентал»,

здобувач наукового ступеня доктора наук

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ

У статті досліджено історичні засади розвитку публічної політики забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення. Встановлено, що найдавніший відомий медичний текст – клинописна табличка, яку було знайдено під час розкопок шумерського міста Ніппур і яка датується кінцем III тисячоліття до нашої ери. Обґрунтовано, що перші літературно-філософські роздуми на тему санітарії та гігієни трапляються в роздумах Гіппократа, джерелами санітарного спрямування є «Монастирські обиходники». Проаналізовано перші документи законодавчого характеру у сфері санітарії та гігієни, зокрема укази Петра I щодо організації Медичної канцелярії, положення про контрольний нагляд за санітарним станом великих міст. Вивчено етапи створення земської та міської медицини на теренах України. Досліджено питання забезпечення належного санітарного нагляду в українських губерніях того часу – Херсонській, Харківській, Катеринославській, Київській, Подільській, Волинській і Таврійській. З'ясовано стан санітарно-гігієнічного забезпечення та підготовки відповідних фахівців із цього напрямку в період проголошення самостійності Української Народної Республіки. Простежено державотворчу діяльність санітарно-епідемічного спрямування створеного у 1919 році Народного Комісаріату охорони здоров'я України. Досліджено діяльність вітчизняного державного діяча, лікаря-епідеміолога О. Марзеєва щодо побудови вітчизняної системи санітарно-епідемічного нагляду. Проаналізовано формування та створення в Україні Державної санітарно-епідеміологічної служби та розбудову її структурних підрозділів на всій території країни з 1926 до 40-х років XX століття. Досліджено період розбудови у структурі Міністерства охорони здоров'я України санітарно-епідеміологічного управління та запровадження посад санітарних лікарів на всіх рівнях влади. Проаналізовано етапи реорганізації Державної санітарно-епідеміологічної служби України та приєднання її у 2014 році до Державної служби з питань безпечності харчових продуктів і захисту прав споживачів (Держпродспоживслужби). Обґрунтовано, що становлення та розвиток публічної політики забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення в Україні пройшло довгий історичний шлях. Досвід формування вітчизняної сфери санітарно-епідемічного благополуччя є неповторною історичною спадщиною й винятково цінним надбанням у сучасних умовах трансформації системи охорони здоров'я.

Ключові слова: медична галузь, санітарне благополуччя, епідемічні виклики, охорона здоров'я.

Постановка проблеми. Сучасна наука про здоров'я сягає корінням у давні цивілізації, де використовувалися релігія, магія та трави для лікування хворих. Початком фокусування уваги суспільства на санітарних аспектах життєдіяльності людства можна вважати давньогрецькі легенди, за

якими донька Асклепія та Епіони (за іншими джерелами – дружина Асклепія) – Гігієя (грец. Hygieia), богиня здоров'я, була найвідомішою цілителькою того часу [1, с. 124]. Саме з цих причин її ім'я зумовило початок формування профілактичного напрямку в медичній сфері – гігієни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження державного

регулювання в сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, а саме системи громадського здоров'я, представлено в працях вітчизняних учених: Ю.В. Вороненка, О.П. Гульчій, І.В. Гуцука, В.Ф. Москаленка, І.В. Рожкової, Н.О. Рингач, І.М. Солоненка та інших.

Мета статті – дослідити історичні засади розвитку публічної політики забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення.

Виклад основного матеріалу. Перші літературно-філософські роздуми на тему санітарії та гігієни трапляються в роздумах Гіппократа «Про повітря, воду та місцевість», Ветрувія «Десять книжок з архітектури». Зокрема, п'яту та восьму книги Ветрувій присвятив темам використання води в будівлях для громадських потреб, облаштування бань, розкрив тему безперебійного водопостачання тощо. Це свідчить про формування початків загального профілактичного напрямку медицини.

Першими джерелами санітарного спрямування також вважаються так звані «Монастирські обиходники», де прописували і регламентацію богослужіння, і молитовні правила, і рекомендації щодо ведення домашнього господарства, обліку монастирського майна й різноманітні гігієнічні постулати [2].

Найдавніший відомий медичний текст – клинописна табличка, яку було знайдено під час розкопок шумерського міста Ніппур і яка датується кінцем III тисячоліття до нашої ери. На цій табличці у 145 рядках шумерською мовою подано 15 медичних рецептів.

Ще одним пам'яткою медичної літератури є стаття в «Ізборнику Святослава», у якій містяться медико-гігієнічні відомості. «Ізборник» було перекладено в X ст. з грецького оригіналу для болгарського царя Симеона, а у 1073 р. – переписано на Русі для чернігівського князя Святослава Ярославича. У цій своєрідній енциклопедії, крім інших відомостей, подається низка медико-гігієнічних порад [3, с. 323].

У «Фізіології» і «Шестодневі» Іоанна, екзарха Болгарського, перекладених російською мовою в кінці XI ст., поряд із богословськими відомостями дається короткий опис анатомії людини в тому

вигляді, у якому вона здавалася давнім грекам.

За часів правління Володимира Мономаха поширенню медичних знань в Стародавній Русі сприяв запрошений до Києва грецький лікар Іван Смер (1053–1125 рр.). Про рівень давньоруської медицини свідчить медичний твір «Алліма», написаний орієнтовно у 1130 р. онукою Володимира Мономаха – Євпраксією Мстиславівною, яка одружилась із візантійським імператором Олексієм Комніним (*Alexios Komnenos*) і отримала під час коронації ім'я Зоя. Ще з дитинства вона цікавилася народною медициною, вивчила її та успішно займалася лікуванням, за що й отримала в народі ім'я Добродеї.

Трактат «Алліма» складається з п'яти частин, що містить 29 глав. Перші три частини містять гігієнічні поради та вказівки, а дві останні – опис деяких хвороб і засобів їх лікування. Зокрема, уперше в медичній літературі того часу окреслено основи загальної гігієни, санітарні правила харчування, висвітлено питання гігієни вагітних і подано поради щодо догляду за дитиною [4, с. 211].

Першими документами законодавчого характеру у сфері санітарії та гігієни можна вважати укази Петра I, датовані 1716 роком. Зокрема, одним із таких указів організовано Медичну канцелярію, яка стала правонаступницею Аптекарського наказу, до відання якої належало керівництво медичною та санітарною діяльністю.

Медична канцелярія отримала також додаткові повноваження. Окрім традиційних обов'язків, які полягали в контролі над лікарською практикою, роботою фармацевтів, здійсненні дозвільних процедур у медичній галузі, у Медичній канцелярії з'явилися додаткові функції, до яких належали здійснення нагляду за медичною діяльністю шпиталів та організація роботи щодо виконання протиепідемічних заходів. Ще одним указом було затверджено положення про контрольний нагляд за санітарним станом великих міст.

У середині XVIII століття розпочав діяти перший нормативний документ щодо санітарного забезпечення умов праці на виробництвах із вироблення суконної

продукції. Губернаторів і воєвод зобов'язано здійснювати обов'язковий медичний огляд «заразних» хворих, встановлювати карантинні обмеження в разі значного їх збільшення. У цей час у Василькові Київської губернії створюється одна з перших карантинних установ в Україні [5, с. 287].

Друга половина XIX століття ознаменовується створенням земської та міської медицини, складовими частинами якої стають громадські організації санітарного спрямування. Першою установою санітарно-гігієнічного напрямку стала створена графом М. Уваровим у Херсонському земстві санітарна організація, яка започаткувала проведення перших досліджень із питань умов праці та побуту виробників сільськогосподарської продукції, контролю захворювань працівників, аналізу виробничого травматизму. Її досягненнями також вважається організація так званих лікувально-продовольчих пунктів. Херсонське земство стало першою територією, де в кожному повіті було призначено санітарного лікаря [6, с. 47].

Київська земська медицина широкого розвитку набула на початку XX століття. У 1883 році утворюється санітарно-статистичне бюро. Перша санітарна станція з'явилась у Києві у 1891 році та хіміко-бактеріологічний кабінет, а через два роки відомий меценат тих часів М. Терещенко заснував «Чорноробну лікарню» для робітничого населення (сьогодні це Київська міська дитяча поліклініка № 14). Через 10 років ще один український меценат граф А. Шептицький побудував у Львові «Народну лічницю», яка мала у складі лікарську амбулаторію «Дарова поміч». Керував цією установою голова Українського лікарського товариства Є. Огаркевич, який уперше у 1909 році на I Українському просвітньо-економічному конгресі у Львові виступив із доповіддю «Про суспільно-санітарні потреби сільського люду» й ініціював створення медичної секції [7]. Схожі санітарні установи почали створюватися в інших великих містах, зокрема в Житомирі, Одесі, Полтаві, Миколаєві, Чернігові, Ялті, Сімферополі.

Посада санітарного лікаря тоді була виборною. Робота санітарного лікаря

високо цінувалась у суспільстві. За видатні досягнення у сфері профілактичної медицини було започатковано державну нагороду, яку у 1894 році отримав санітарний лікар О. Корчак-Чепурківський – орден Святої Анни III ступеня [8]. Питання щодо забезпечення належного санітарного нагляду почало набирати ваги, і в цей час активного руху набули санітарні осередки на промислових підприємствах, курортних закладах. У передреволюційні роки в Україні діяло сім загальногубернських санітарних організацій: Херсонська, Харківська та Катеринославська, Київська, Подільська, Волинська й Таврійська [9].

Жовтневі події та громадянська війна надзвичайно актуалізували необхідність розв'язання на державному рівні питання санітарно-гігієнічного забезпечення та підготовки відповідних фахівців із цього напрямку. Проголошення самостійності УНР у 1917 році дало змогу розглядати санітарно-гігієнічну проблему як пріоритетний напрям розвитку медичної сфери, тож у грудні 1917 року було створено Медико-санітарну раду. Водночас подальша зміна влади в Україні не дозволила цьому органу ефективно працювати [10, с. 126].

У 1919 році утворено Народний Комісаріат охорони здоров'я України. До його структури належали санітарний, епідеміологічний відділи, відділ соціальної медицини, секції туберкульозу тощо. Такі ж підрозділи утворювалися й на місцях, у губерніях. Очевидно, що роки війни призвели до високого рівня захворюваності та складного епідемічного стану територій, тож у 1920 році було утворено пересувні військово-санітарні загони, які опікувалися лікуванням висипного тифу та інших інфекційних хвороб того часу.

Такий стан захворюваності населення вимагав великої кількості лікарів санітарного напрямку, оскільки їхня кількість на той час була катастрофічно низькою. До прикладу, у 1918 році в Україні працювало 80 санітарних лікарів, у 1921-му – 167. Давався взнаки й брак централізованого водопостачання (його мали тільки 29 міст). Видатною особою того часу в побудові вітчизняної системи санітарно-епідемічного нагляду став О. Марзеєв, який працював тоді санітарним лікарем у

Катеринославській губернії Верхньодніпровського повіту. У квітні 1922 року на III Всеукраїнському з'їзді бактеріологів і санітарних лікарів він виступив із доповіддю щодо санітарної організації в Україні, де виклав своє бачення розбудови системи санітарно-гігієнічного забезпечення країни. Резолюцією з'їзду було ухвалено Положення про санітарну організацію та обрано колегію санітарно-епідеміологічного відділу Наркомздоров'я УРСР на чолі з О. Марзеєвим [11, с. 36].

Зазначений захід ознаменував початок роботи зі створення в Україні Державної санітарно-епідеміологічної служби та розбудови її структурних підрозділів на всій території країни. У червні 1923 року Рада народних комісарів УРСР ухвалила Постанову «Про санітарні органи республіки», відповідно до якої було визначено повноваження та обов'язки санітарних органів, затверджено структуру та визначено рівні підпорядкування. Міста з населенням понад 50 тисяч отримали санітарних лікарів і лікарів-епідеміологів. Повіти мали у штаті санітарного лікаря та помічника. Згодом було утворено санітарно-бактеріологічні лабораторії, які опікувалися проблемами забезпечення чистоти довкілля та безпеки продуктів харчування [12, с. 15].

У 1924 році затверджено положення щодо тимчасових будівельних правил, згідно з якими встановлювалися правила попереднього санітарного нагляду на будівництві, під час підготовки та завершення. У 1925 році створено санітарно-харчову інспекцію та ухвалено перший закон, який встановлював регламенти щодо виготовлення, зберігання та реалізації харчових продуктів в УРСР. Цього ж року набуває чинності постанова Ради народних комісарів УРСР щодо санітарної охорони води, а також відомчі нормативні акти щодо дотримання санітарних норм джерелами водопостачання.

Згодом активізується робота щодо встановлення законодавчих норм у питаннях забезпечення належних санітарних умов праці на виробництвах легкої та важкої промисловості, на виробництві сільськогосподарської продукції. Активного розвитку набуває просвітницька робота серед сільського населення. Цьому спри-

яли пересувні театри санітарної просвіти, які організовували лікарі профілактичної медицини на громадських засадах.

Наступний етап розвитку санітарно-епідеміологічної служби датується 1926 роком, коли було проведено VI Всеукраїнську санітарну раду. О. Марзеєв виступив із пропозицією об'єднати всі санітарно-профілактичні установи, що діяли на відповідних територіях, у єдиний санітарний заклад із чітко визначеними завданнями та повноваженнями. Зокрема, розрізнену мережу установ із санітарних бюро, малярійних станцій, бактеріологічних лабораторій, інших санітарних закладів було об'єднано та створено санітарно-епідеміологічну станцію в кожному регіоні країни. Така політика забезпечила повне знищення віспи, чуми, висипного тифу, малярії, інших небезпечних інфекційних хвороб [13, с. 7]. Зазначений досвід України з розбудови системи забезпечення санітарно-епідеміологічного нагляду було у 1932 році впроваджено в усіх республіках тодішнього Союзу РСР.

Велика Вітчизняна війна та повоєнні роки стали викликом для всієї системи санітарно-епідемічного нагляду країни, однак українські санітарні лікарі, епідеміологи тощо забезпечили непоширення епідемій і хвороб у ті часи.

Наступним етапом розвитку системи забезпечення санітарно-епідемічної безпеки стало ухвалення Постанови «Про санітарно-епідемічний нагляд у СРСР», яка передбачала створення у структурі Міністерства охорони здоров'я санітарно-епідеміологічного управління та запровадження посад санітарних лікарів на всіх рівнях.

Згодом, із розвитком великих промислових міст, актуалізується потреба в контролі за станом атмосферного повітря, утворенні санітарно-захисних зон навколо шкідливих і небезпечних виробництв, більше уваги приділяється охороні водойм, дотриманню безпеки в містобудуванні. Створюються карти шуму 22 великих міст, підвищуються вимоги щодо якості питної води тощо. Розвиток новітніх методів ведення рослинництва привів до появи в 60-х роках у структурі СЕС підрозділів токсикологічного спрямування.

Зміни політичної ситуації в 90-х роках і здобуття незалежності України потребували певної структурної перебудови системи державного санітарно-епідеміологічного нагляду. У 1994 році Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про забезпечення санітарного епідемічного благополуччя населення». Зазначений документ був основоположним у функціонуванні цієї структури впродовж 20 років [14].

У вересні 2014 року Державну санітарно-епідеміологічну службу було приєднано до Державної служби з питань безпечності харчових продуктів і захисту прав споживачів (Держпродспоживслужба). Зазначений орган утворено Постановою КМУ від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [15]. Постановою КМУ від 2 вересня 2015 року № 667 затверджено Положення про Держпродспоживслужбу [16]. Територіальні органи Держпродспоживслужби утворено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1092 [17].

Наказом Міністерство аграрної політики та продовольства України від 12 квітня 2017 року № 209 затверджено Положення про Головне управління Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів в області та місті Києві.

З метою забезпечення фінансування Держпродспоживслужби ухвалено Розпорядження КМУ від 27 січня 2016 року № 76-р. Затверджено структуру апарату Держпродспоживслужби та погоджено її з міністром аграрної політики та продовольства України.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 260-р «Питання Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» Держпродспоживслужба офіційно розпочала роботу та взялася до виконання функцій [18].

Висновки і пропозиції. Отже, становлення та розвиток публічної політики забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення в Україні пройшли довгий історичний шлях. Досвід формування вітчизняної сфери санітарно-епі-

демічного благополуччя є неповторною історичною спадщиною й винятково цінним надбанням у сучасних умовах трансформації системи охорони здоров'я. Протягом XIX–XX століть було закладено основні підвалини санітарно-профілактичної медицини, сформовано та розвинено інституційну базу, визначено функції та повноваження відповідних органів влади, підготовлено сотні фахівців у досліджуваний сфері. Однак нові виклики епідемічного характеру, які пов'язані зі світовою пандемією COVID-19, актуалізують необхідність прискорення реформ охорони здоров'я з метою ефективного забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину України на рівні світових стандартів, запровадження нових механізмів фінансування та управління в галузі охорони здоров'я, створення безпечного санітарно-епідемічного простору для здорового життя українців.

Список використаної літератури:

1. Словник античної міфології / уклад. І.Я. Козовик, О.Д. Пономарів. відп. ред. А.О. Білецький. 2-ге вид. Київ : Наукова думка, 1989. 240 с.
2. Книга обиходная Кириллова монастыря. URL: <https://science.ufr.ru/publications>.
3. Творогов О.В. Древняя Русь в средневековом мире. Изборник 1076 г. Энциклопедия. Москва : Ладомир, 2017. С. 322–323.
4. Гайдай Л.І. Історія України в особах, термінах, назвах і поняттях (від найдавніших часів до Хмельниччини). Луцьк : «Вежа» Волинського держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 436 с.
5. Гончарук Є.Г., Бардов В.Г., Гаркавий С.І. Комунальна гігієна. Київ : Здоров'я, 2003. 728 с.
6. Даценко І.І., Денисюк О.Б., Долошицький С.Л. Загальна гігієна. Львів : Світ, 2001. 472 с.
7. Лук'ян Маринжа. Земська медицина в Україні. URL : <http://health-ua.com/article/17638-zemska-meditcina-v-ukran>.
8. Український інститут національної пам'яті. Інформаційні матеріали до 160-річчя від дня народження Овксентія Корчак-Чепурківського. URL: <https://old.uinp.gov.ua/methodicmaterial/informatsiini-materiali-do-160-richchya-vid-dnya-narodzhennya-ovksentiya-korchak-ch>.

9. Москаленко В.Ф., Яворівський А.П. О.В. Корчак-Чепурківський – один із засновників національної системи охорони здоров'я як складника українського державотворення. *Науковий вісник Національного медичного університету імені О.О. Богомольця*. 2012. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/nvnmu_2012_4_7.pdf.
10. Піняжко Р.О., Любінець О.В. З історії організації медико-санітарної служби Української Народної Республіки. *Україна. Здоров'я нації*. 2013. № 1 (25) С. 125–129.
11. Ступак Ф.Я. Історія медицини. Київ : «Книга-плюс», 2015. 174 с.
12. Пушкар М.П. Основи гігієни. Київ : Олімпійська література, 2004. 92 с.
13. Марзеев А.Н. Санитарное и эпидемическое состояние Украины и деятельность санитарной организации. *Всеукраинский Санитарный Совет*. 15–20 мая 1926 г. Харьков : НКЗ УССР, 1926. С. 5–14.
14. Про забезпечення санітарного епідемічного благополуччя населення : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>.
15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова КМУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
16. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова КМУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF>.
17. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова КМУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092-2015-%D0%BF>.
18. Питання Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 260-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/260-2016-%D1%80#Text>.

Makarenko M. Historical framework for public policy development ensuring the sanitary and epidemic well-being of the population

The article examines the historical foundations of the development of public policy for ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population. It is established that the oldest known medical text is a cuneiform tablet, which was found during excavations of the Sumerian city of Nippur and dates back to the end of the 3rd millennium BC. It is substantiated that the first literary and philosophical reflections on the topic of sanitation and hygiene are found in the thoughts of Hippocrates, the sources of the sanitary direction are "Monastic everyday life". The first legislative documents in the field of sanitation and hygiene are analyzed, in particular, the decrees of Peter I on the organization of the Medical Chancellery, the provision on control over the sanitary state of large cities. The stages of creating zemstvo and urban medicine on the territory of Ukraine have been studied. The issue of ensuring proper sanitary supervision in the Ukrainian provinces of that time – Kherson, Kharkov, Yekaterinoslav, Kiev, Podolsk, Volyn and Tavricheskaya was investigated. The state of sanitary and hygienic provision and training of relevant specialists in this area during the proclamation of the independence of the Ukrainian People's Republic was clarified. The state activity of the sanitary and epidemiological direction of the People's Commissariat of Health of Ukraine created in 1919 is traced. The activity of the national statesman, doctor-epidemiologist O. Marzeev on the construction of the national system of sanitary and epidemiological surveillance has been investigated. The formation and creation of the State Sanitary and Epidemiological Service in Ukraine and the development of its structural units throughout the country from 1926 to the 40s of the 20th century are analyzed. The period of development in the structure of the Ministry of Health of Ukraine of sanitary and epidemiological management and the introduction of the posts of sanitary doctors at all levels of government has been investigated. The stages of reorganization of the State Sanitary and Epidemiological Service of Ukraine and its joining in 2014 to the State Service for Food Safety and Consumer Rights Protection are analyzed. It is substantiated that the formation and development of a public policy for ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population in Ukraine has passed a long historical path. The experience of forming the domestic sphere of sanitary and epidemiological well-being is rich in historical heritage and is an extremely valuable asset in the modern conditions of the transformation of the healthcare system.

Key words: medical industry, sanitary well-being, epidemic challenges, healthcare.