

УДК (477)340.15“1969/1971”

М.О. ТУРЧІНА, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ЗАКОН УКРАЇНСЬКОЇ РСР «ПРО ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я» 1971 р. ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ

Ключові слова: медичне законодавство, охорона здоров'я

Ефективне законодавче регулювання медицини є однією з вирішальних умов забезпечення основних конституційних прав громадян України, перш за все їхнього права на життя і здоров'я. Виняткова важливість медицини в Україні, необхідність забезпечення її досконалим законодавством, відсутність наукових праць із питань історії кодифікації медичного законодавства України у радянський період – це ті обставини, які, перш за все, й визначають актуальність цієї статті.

Питання законодавчого регулювання охорони здоров'я в радянський період були предметом дослідження таких вчених, як С.Г. Стеценко, В.П. Сальников, А.О. Голубев, Д.В. Єгорова та ін. Однак ще недостатньо досліджені питання охорони здоров'я в Україні в радянський період, зокрема, базового закону, прийнятого як на союзному рівні, так і на республіканському. Тому мета статті полягає у розгляді основних положень і значення Закону Української РСР «Про охорону здоров'я» [1], яке забезпечувало регулювання Охороною здоров'я в Україні до 1992 року. Зокрема, потребують розгляду принципи та завдання законодавства УРСР у галузі охорони, визначення поняття «права на охорону здоров'я», правовий статус медичних працівників УРСР за першим узагальнюючим актом у сфері охорони здоров'я УРСР.

У розглянутий період, коли був зроблений певний поворот у бік посилення демократичних засад у суспільному та державному житті, активізувалася правотворча діяльність держави. Масштаби, обсяг і багатосторонність правотворчості були такі, що були достатні підс-

тави для висновку про проведення нової кодифікації радянського права, в тому числі і охороноздоровчого. Системі охорони здоров'я досліджуваного періоду були притаманні такі ознаки як: посилення форм й методів державного регулювання, плановий характер, реалізація стратегії спеціалізації медичної допомоги,

19.12.1969 р. був прийнятий Закон «Про затвердження Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я» [2] (вступили в силу з 01.07.1970 р.). Його часто називали «першим радянським кодексом про здоров'я». Основи законодавства – це нормативно-правовий акт, що встановлює найважливіші положення (основні засади) певної галузі права або сфери державного управління. Це форма кодифікації, яка використовується у федеративних (союзних) державах як нормативно-правова база для кодифікаційної діяльності членів федерації. В СРСР видання Основ законодавства забезпечувало взаємозв'язок і взаємозалежність законодавств СРСР і союзних республік, відповідність республіканського законодавства загальносоюзному. Система охорони здоров'я в 1969–1991 рр. ґрунтувалася на нормах, закріплених в Основах законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я (1969 р.) і Законі Української РСР «Про охорону здоров'я» (1971 р.), де підкреслювалося, що охорона здоров'я населення – одне з найважливіших завдань радянської держави та обов'язок усіх державних органів і громадських організацій. Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я послужили свого роду законодавчим базисом, на основі якого в подальшому були прийняті інші закони та підзаконні акти, що регулюють питання охорони здоров'я громадян. Л.С. Мельникова виділяє Основи законодавства про охорону здоров'я 1969 р. як правовий акт, що займає центральне місце в регулюванні медичної допомоги в той період [3, с.45].

Нормотворчість переважно сконцентрувалося в рамках відомчих актів Міністерства

охорони здоров'я СРСР і Міністерства охорони здоров'я УРСР.

Відповідно до Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я, 15.07.1971 р. в УРСР було прийнято, а 1 жовтня вступив у дію Закон «Про охорону здоров'я» – нормативний акт, який регулював суспільні відношення в галузі охорони здоров'я в республіці.

Цей Закон містить вступну частину і 9 розділів, що обіймають 89 статей. Відповідно до першого розділу Закону, основними принципами охорони здоров'я були загальнодоступність та безплатність медичної допомоги. Інші розділи регулювали такі питання, як заняття медичною і фармацевтичною діяльністю, забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення; лікувально-профілактична допомога населенню, охорона материнства і дитинства, санаторно-курортне лікування, організація відпочинку, туризму і фізичної культури; порядок проведення медичних експертиз [1]. З цього можна зробити висновок, що законодавець намагався охопити в Законі всі основні сфери регулювання охорони здоров'я.

У Преамбулі Закону зазначалося, що охорона здоров'я народу – одно з найважливіших завдань Радянської держави. Основне завдання радянського законодавства про охорону здоров'я полягає у тому, щоб активно служити поліпшенню охорони здоров'я населення і зміцненню законності у цій сфері.

Відповідно до ст.1 Закону УРСР «Про охорону здоров'я», основними завданнями законодавства УРСР про охорону здоров'я були: забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, здоров'я, високого рівня працездатності і довголітнього активного життя громадян; запобігання і зниження захворюваності, дальшого скорочення інвалідності і зниження смертності; усунення факторів і умов, які шкідливо впливають на здоров'я громадян [1]. Слід сказати, що зазначений Закон став узагальнюючим актом, в якому були поміщені перероблені, доповнені і систематизовані основні правові докумен-

ти, що діяли в системі охорони здоров'я раніше. Це зіграло, без сумніву, позитивну роль у справі вдосконалення правової регламентації медичної діяльності як за рахунок єдиних принципів та підходів до створення Основ законодавства і Закону, так і за рахунок більшої доступності цього закону керівним працівникам служби охорони здоров'я і фахівцям практичного ланки медицини.

Право громадян УРСР на охорону здоров'я, яке декларувалося в Конституції СРСР і Конституції УРСР знаходить своє відображення і в Законі УРСР «Про охорону здоров'я». Відповідно до Закону, це право забезпечується безплатною кваліфікованою медичною допомогою державними закладами охорони здоров'я; розширенням мережі закладів для лікування, розвитком і вдосконаленням техніки безпеки і виробничої санітарії; проведенням широких профілактичних заходів; заходами по оздоровленню навколишнього середовища тощо.

З. Гладун вважає, що законодавство про охорону здоров'я, прийняте в 1969–1971 рр., «містило примітні для того часу недоліки: зайву ідеологізацію, декларативність при майже повній відсутності правових механізмів його забезпечення» [4, с.117].

Фактично, здоров'я визнавалося об'єктом публічного інтересу, обов'язок з охорони здоров'я громадян покладался на всі державні органи, підприємства, установи і організації. Громадяни, відповідно до ст.4 Закону, зобов'язувалися дбайливо ставитися до свого здоров'я.

Відповідно до Конституції СРСР і Конституції УРСР, управління сферою охорони здоров'я в країні здійснювали найвищі органи державної влади і органи державного управління СРСР, УРСР. Міністерство охорони здоров'я СРСР керувало охороною здоров'я в УРСР через Міністерство охорони здоров'я УРСР.

Відповідно до Закону, до компетенції Української республіки належали: прийняття актів законодавства в галузі охорони здоров'я, встановлення планів розвитку охорони

здоров'я і проведення оздоровчих заходів; встановлення планів розвитку наукових досліджень, встановлення планів розвитку медичної і фармацевтичної освіти, встановлення республіканських планів виробництва медичних препаратів і устаткування, контроль за якістю лікарських засобів, керівництво органами й закладами охорони здоров'я у республіці. З цього можна зробити висновок, що основні питання політики у сфері охорони здоров'я вирішувалися на рівні УРСР, але водночас не можна не відмітити, що орієнтиром слугувало законодавство Союзу [1].

Ю.Д. Сергєєв у монографії «Професія лікаря: юридичні основи» стверджує, що «в прийнятих Основах та Законі вперше на рівні закону був узагальнений і закріплений той чудовий досвід в галузі охорони здоров'я, який був накопичений за майже півстолітній досвід період діяльності радянської охорони здоров'я» [5, с.12]. С.Г. Стеценко зазначає, що базуючись на принципах, заснованих в період земської медициною (яку провідні західні країни вважали передовою і намагалися впровадити в своїх умовах), охорона здоров'я забезпечувала доступ громадян до програм надання медичної допомоги на безкоштовній основі, незалежно від соціальних і фінансових можливостей людини. При цьому існуюча система діагностичних, лікувально-профілактичних і реабілітаційних заходів характеризувалася продуманістю, системним підходом і гарантіями з боку держави [6, с.134].

Аналізуючи Основи законодавства Союзу РСР і Закону УРСР «Про охорону здоров'я», можна побачити проблему загально декларативних формулювань цих законодавчих актів. Так, наприклад, відповідно до статті 14 Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я, основні професійні права і обов'язки медичних і фармацевтичних працівників, а також пільги встановлювалися законодавством Союзу РСР і законодавством союзних республік, а з окремих спеціальностей – Міністерством охорони здоров'я СРСР. Закон УРСР «Про охорону здоров'я», в свою чергу, дослівно відтворював текст союзного

закону. Тобто, існував якийсь замкнутий круг і правовий вакуум, який заповнювався відомчими наказами, інструкціями та Правилами. Приміром, у 1988 р. діяло близько 5000 відомчих актів, затверджених Міністерством охорони здоров'я СРСР [3]. І жоден з них не визначав правового стану лікаря. Склалася ситуація, виходячи з якої діяльність медичного персоналу регулювалася відомчими наказами, а не законами. Так, номенклатура лікарських спеціальностей, затверджена наказом Міністра охорони здоров'я СРСР від 04.05.1970 р. (з наступними доповненнями та змінами), включала в себе 96 лікарських спеціальностей, за якими були розроблені і затверджені відповідні Положення. Вони були обов'язкові для виконання всіма лікарями. Поряд із ними, Союзний МОЗ наказом № 579 від 21.07.1988 р. затвердив кваліфікаційні характеристики по лікарських спеціальностях [7]. Зважаючи на відсутність законодавчих актів, відомчі накази були визначальними в діяльності лікаря Радянського Союзу, що неминуче призводило до зловживань з боку адміністрації лікувальних установ щодо медичного персоналу, зважаючи на їх законодавчої незахищеності. Таким чином, необхідно відзначити, що здійснення лікарської діяльності в Радянському Союзі регламентувалася більше відомчими актами та етичними нормами, ніж законодавчо закріпленими нормативно правовими актами.

Законодавець пред'являв особливі вимоги до осіб, допущених до медичної діяльності. Так, відповідно до ст.12 Закону, до медичної і фармацевтичної діяльності допускалися особи, які дістали спеціальну підготовку та звання у відповідних вищих і середніх спеціальних учбових закладах СРСР. Іноземні громадяни і особи без громадянства, які мають постійне місце проживання в СРСР і дістали спеціальну підготовку та звання у відповідних вищих і середніх спеціальних учбових закладах СРСР, можуть займатися медичною і фармацевтичною діяльністю на території УРСР відповідно до здобутої спеціальності і звання [1]. До Закону нормативно-правовим

актом, який регулював питання надання медичної допомоги та встановлював кваліфікаційні вимоги до обіймання медичний посад були «Правила, що регулюють професійну роботу медперсоналу» від 17.04.1924 р. Також видавалось безліч відомчих наказів, циркулярів, інструкцій, які створювали плутанину в регламентації їх прав і обов'язків.

У законі передбачався обов'язок зберігати лікарську таємницю, який виражався у тому, що лікарі та інші медичні, а також фармацевтичні працівники не мали права розголошувати відомості про хвороби, інтимне і сімейне життя громадян, про які вони дізналися внаслідок виконання професійних обов'язків.

Забезпечення громадян лікувально-профілактичною допомогою, відповідно до Закону «Про охорону здоров'я», реалізувалось поданням громадянам СРСР спеціалізованої медичної допомоги в поліклініках, лікарнях, диспансерах та інших лікувально-профілактичних закладах, а також швидкої медичної допомоги і медичної допомоги вдома [1]. Розвиток охорони здоров'я в те десятиліття відбивало закономірну для розвитку медицини спеціалізацію. Незважаючи на те, що Закон передбачав розвинену спеціалізовану медичну допомогу, проте остання вимагала значних матеріальних витрат, далеко не завжди можливих в умовах фінансування охорони здоров'я за «залишковим принципом».

Порядок хірургічного втручання і застосування складних методів діагностики регулювався ст.54 Закону. Встановлювалося, що хірургічні операції провадяться і складні методи діагностики застосовуються за згодою хворих. Якщо хворий не досяг шістнадцятирічного віку чи страждає психічним захворюванням, хірургічна операція йому може бути проведена або складні методи діагностики до нього застосовано за згодою його батьків, опікуна або піклувальника. Невідкладні хірургічні операції провадяться і складні методи діагностики застосовуються лікарями без згоди самих хворих або їх батьків, опікунів чи піклувальників тільки в тих виняткових випадках, коли прогання у встановленні діагнозу

або проведенні операції загрожує життю хворого, а дістати згоду зазначених осіб не можливо [1]. Зазначені положення встановлювали порядок хірургічного втручання, який співпадає с сучасним законодавчим регулюванням цього явища.

В цілому Закон Української РСР «Про охорону здоров'я» закладав базові правові норми, що регулювали суспільні відносини, за наступними напрямками правової політики з охорони здоров'я громадян: заняття медичною і фармацевтичною діяльністю; забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення; лікувально-профілактична допомога населенню; охорона материнства і дитинства; санаторно-курортне лікування, організація відпочинку, туризму та фізичної культури; медична експертиза; лікарська і протезна допомога. Закон і Основи стали узагальнюючими актами, в яких були поміщені перероблені, доповнені і систематизовані основні правові документи, що діяли в системі охорони здоров'я раніше.

Поступово систему охорони здоров'я було облутано тисячами суворих і заборонних нормативних актів, які виключали будь-яку ініціативу на всіх рівнях її організації й управління. Це врешті-решт призвело до застою, а згодом, і до глибокої кризи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон Української РСР «Про охорону здоров'я» : від 15.10.1971 р., № 27-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T710027.html
2. Закон СССР «Об утверждении основ законодательства союза ССР и союзных республик о здравоохранении» : от 19.12.1969 р., № 4589-7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_346/doc346a990x955.htm.
3. Мельникова Л. С. Законодательство об охране здоровья граждан в здравоохранении: итоги, перспективы совершенствования / Мельникова Л. С. // Здравоохранение. – 2000. – № 4. – С. 45–51.

4. Гладун З. С. Законодательство о здравоохранении: проблемы формирования новой теоретической модели / Гладун З. С. // Государство и право. – 1994. – № 2. – С. 116–122.

5. Сергеев Ю. Д. Профессия врача: юридические основы / Сергеев Ю. Д. – Киев : Выща школа, 1988. – 208 с.

6. Стеценко С. Г. Юридическая регламентация медицинской деятельности в России: Исторический и теоретико-правовой анализ:

дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / Стеценко Семен Григорьевич. – Санкт-Петербург, 2002. – 452 с.

7. Приказ Минздрава СССР «Об утверждении квалификационных характеристик врачей-специалистов» : от 21.07.1988 г., № 579 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zdrav.ru/library/regulations/detail.php?ID=44993>.

Турчина М. О. Закон Української РСР «Про охорону здоров'я» 1971 р. та його значення / М. О. Турчина // Форум права. – 2016. – № 3. – С. 255–259 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_3_47.pdf

Розглянуті основні положення Закону Української РСР «Про охорону здоров'я», його вплив та значення в радянський період. Проведено дослідження кодифікації медичного законодавства Української СРС в 1969–1971 роках.

Турчина М.О. Закон Украинской ССР «Об охране здоровья» 1971 г. и его значение

Рассмотрены основные положения Закона Украинской ССР «О здравоохранении», его влияние и значение в советский период. Проведено исследование кодификации медицинского законодательства Украинской ССР в 1969–1971 годах.

Turchina M.O. Law of Ukrainian SSR «On Health» 1971 and Its Value

In the article the main provisions of the Law of Ukrainian Soviet Socialist republic «On Health Care», his influence and importance in the Soviet period are considered. The research is conducted for the health law codification Ukrainian SSR in 1969–1971 years.