

## Становлення нормативно-правової бази системи охорони здоров'я України (20-30 роки ХХ століття)

Гринзовський А.М., к. мед. н., доцент, доцент кафедри гігієни та екології Національного медичного університету імені О.О. Богомольця

**Резюме.** Розглянуто перші кроки становлення медичного права в Україні на початку ХХ століття і створення «Кодексу охорони здоров'я» як базового комплексного документа системи охорони здоров'я.

**Ключові слова:** медико-санітарне законодавство, громадське здоров'я, історія медицини.

Розробка сучасного вітчизняного медичного законодавства, особливо в умовах європейської інтеграції та його гармонізації до міжнародного правового поля, була неможлива без відповідного вивчення, аналізу й урахування попереднього досвіду розробки і застосування законодавчих та інших правових актів у галузі охорони здоров'я. Особливо це стосується законотворчої діяльності першої половини ХХ століття – періоду активної трансформації всього медичного права.

**Мета роботи:** здійснити аналіз формування нормативно-правової бази системи охорони здоров'я України в 20-30-х роках ХХ століття, визначити проблеми, які є характерними при проведенні кодифікації медичної нормативної бази.

**Методи:** системного підходу, аналітико-синтетичний із використанням проблемно-хронологічного принципу.

**Результати та обговорення.** У розвиток нормативно-правового забезпечення вітчизняної медичної галузі вагомий вклад вніс період становлення Радянської влади в Україні, який характеризувався активним пошуком алгоритмів діяльності медичної галузі в період формування нових суспільних відносин. Характерною його рисою став шлях запозичення вітчизняною системою охорони здоров'я підходів, викладених в окремих нормативно-правових актах РСФРР, закордонних і міжнародних документів, які були використані при створенні національного медичного правового поля.

Активна діяльність із перегляду медико-санітарного законодавства під загальним ке-

рівництвом Народного Комісаріату охорони здоров'я України мала місце з 1920 року [12]. У протоколі засідання комісії перегляду медико-санітарного законодавства від 24 квітня 1920 року зазначено: «...визнати доцільними, своєчасним і необхідним приступити до перегляду медико-санітарного законодавства УРСР» [12, с. 10]. Під час діяльності цієї комісії передбачалось проведення узгодження вітчизняних нормативно-правових актів із законодавством РСФРР та основними нормами санітарного законодавства Західної Європи.

З метою прискорення та оптимізації діяльності комісії було створено профільні секції, фахівцям яких було запропоновано отримати право на безперешкодне користування всіма бібліотечними фондами університетів, медичних інститутів і громадських об'єднань. На наступному засіданні, 28 квітня того ж року, відбувся поділ основних секцій на підсекції, встановлено їх персональний склад та запрошено до діяльності санітарних секцій провідних професорів-медиків, інженерів і хіміків. На засіданні від 3 травня було вирішено виписати 4 примірника «Врачебно-санитарного законодательства России» за редакцією М.Г. Фрейберга для вивчення російського досвіду. Проте діяльність комісії не обмежувалася механічним накопиченням нормативно-правових актів. На підставі проведеного порівняльного аналізу вітчизняних і закордонних документів на окремих напрямках медико-санітарного законодавства приймалися рішення про термінову розро-

бку та направлення на затвердження нових санітарних норм [12].

У діяльності комісії брав безпосередню участь Нарком охорони здоров'я України М.Г. Гуревич. Його участь обмежувалася не тільки представницькою функцією – він брав на себе складні завдання з відстоювання позицій Народного Комісаріату охорони здоров'я України перед керівництвом правоохоронних органів і, навіть, надзвичайною комісією (славнозвісним «ЧК») щодо розвитку та впровадження медико-санітарного законодавства, яке регламентувало б дотримання вимог гігієни та санітарії під час перебування ув'язнених у місцях позбавлення волі.

Питання нормативно-правого забезпечення медичної галузі активно обговорювалось на I-й Всеукраїнській санітарній раді, скликаній Народним Комісаріатом охорони здоров'я України у серпні 1922 р. Рада прийняла рішення продовжити перегляд чинних законодавчих актів і розпоряджень по санітарній частині та провести їх кодифікацію [10].

Результатом діяльності з перегляду та кодифікації медико-санітарного законодавства стало створення проекту «Кодексу законів про охорону здоров'я в УРСР». Цей Кодекс не був прийнятий, але проведена підготовча робота дозволила у стислий термін створити «Збірник діючого законодавства по медико-санітарній і аптечній справі в УРСР» (Збірник) під редакцією наркома охорони здоров'я Д.І. Єфімова та Д.С. Кагана [8, 11].

Усі ці законодавчі акти і розпорядження окремих відомств були ще не об'єднані в систему, багато разів змінювались і доповнювались, а деякі повністю або частково застаріли. Через це отримання необхідних довідок і керівних роз'яснень було доволі складним, зважаючи на неможливість іноді дістати або розшукати ті чи інші друковані видання. До того ж, багато відомчих розпоряджень взагалі не були ніде надруковано. Цей Збірник призначався не тільки для працівників адміністративних апаратів охорони здоров'я, а й всіх інших категорій медичних працівників, зокрема, дільничних лікарів та інших фахівців первинної ланки, які не мали під руками

необхідних нормативно-методичних матеріалів. Збірник виконував роль довідкової книги з питань охорони здоров'я.

Укладачами Збірника матеріали були систематизовані за такими розділами: 1) загальні питання організації охорони здоров'я; 2) санітарно-епідеміологічна справа; 3) лікувальна справа; 4) соціальні хвороби; 5) аптечна справа; 6) робоча медицина; 7) охорона материнства і дитинства; 8) транспортна медицина; 9) курортна справа; 10) санітарно-просвітницька робота; 11) судова медицина; 12) медико-санітарна статистика; 13) медико-санітарне забезпечення Радянської армії цивільними органами охорони здоров'я.

У Збірнику також були представлені інструкції, циркуляри, положення, накази та інші керівні вказівки Наркомздрава, що нормували і регулювали певні питання відповідної галузі охорони здоров'я. Крім того, було викладено нормативні документи інших відомств, причетних до медичної галузі. В першу чергу, це документи Народного комісаріату праці з питань надання медичної допомоги застрахованим працівникам; Народного комісаріату освіти – з питань навчання та післядипломної практики (стажування) і перекваліфікації медперсоналу; Народного комісаріату з соціальних питань – організація медичної допомоги підопічним соцзабезу та забезпечення протезуванням інвалідів тощо.

З метою повного і всебічного висвітлення правових питань у системі охорони здоров'я у Збірнику містилися права і обов'язки різних категорій медперсоналу, витяги та посилення на відповідні положення з Кримінального, Кримінально-процесуального та інших кодексів, а також нормативних документів інших відомств України та СРСР з питань, пов'язаних із системою охорони здоров'я. Найбільшу частину Збірника займали питання, пов'язані із забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя. Це, насамперед, організація санітарного нагляду, проведення профілактичних заходів серед населення, в різних галузях промисловості, зокрема харчовій, медичних закладах, установах тощо [8].

Отже, Збірник містив нормативно-правові акти системи охорони здоров'я, які були видані Урядом УРСР за шість років існування Радянської влади в Україні.

Водночас Збірник мав системний недолік, пов'язаний із впровадженням у 1925 році адміністративної реформи, яка передбачала побудову триступеневої системи управління в країні. Ці питання не знайшли достатнього відображення в нормативно-правових актах системи охорони здоров'я і, відповідно, не ввійшли до Збірника.

Подібна діяльність проводилась і в інших відомствах по всій Україні. Її результатом було видання зібрань чинного законодавства в галузі народної освіти та соціального страхування. Збірник, спільно виданий народними комісаріатами фінансів та юриспруденції, охоплював нормативну базу не лише України, а й документи, видані відповідними фінансовими органами СРСР [2, 6, 7, 9].

Потреба в актуалізованому загальному нормативно-правовому полі, зокрема у медичній галузі, обумовила відновлення у липні 1927 р. роботи над створенням «Зводу чинного законодавства Української РСР». Відповідно до цього Народний комісаріат охорони здоров'я УРСР отримав завдання підготувати проект «Кодексу законів про охорону здоров'я в УРСР». Таким чином, робота по створенню «Кодексу законів про охорону здоров'я в УРСР» була продовжена [1, 3, 4].

Народний комісаріат охорони здоров'я подав новий «Кодекс про охорону здоров'я УРСР», який вже 16 січня 1928 р. було затверджено підготовчою комісією РНК УРСР. Кодекс містив 314 статей, в яких встановлювалися основи правового становища медичних працівників; викладено питання діяльності закладів санітарної освіти; ведення медичної статистики; проведення заходів із попередження спалаху епідемій та виникнення професійних захворювань; викладено основи санітарної охорони кордонів держави; організації лікувально-профілактичних заходів з охорони материнства і дитинства та організації аптечної справи і курортного лікування в Україні. 13 квітня 1929 року законопроект

було передано іншим відомствам та організаціям для вивчення та висловлення зауважень. Фахівці Народних комісаріатів юстиції та внутрішніх справ УРСР вказали на слабку кодифікаційну обробку матеріалу, відсутність у «Кодексі» відповідних положень, в яких повинні більше висвітлюватися загальні завдання системи охорони здоров'я, а також використання в тексті некоректної з юридичної точки зору термінології [3].

На початку 1930 р. Народний комісаріат охорони здоров'я УРСР підготував новий проект Кодексу. Порівняно з проектом 1929 р. він суттєво не змінився. Було поліпшено структуру кодексу, введено нові статті та проведено редакційну правку окремих положень. У листі Народного комісаріату охорони здоров'я УРСР від 7 січня 1931 р. до Управління справами РНК УРСР повідомлялось, що проект Кодексу розроблено, остаточна версія відправлена для погодження з іншими відомствами [10, 14]. Однак і цей проект не було прийнято.

Наступна спроба була зроблена у 1935 році. Після підготовки нової редакції «Кодексу законів про охорону здоров'я в УРСР» з метою його широкого громадського обговорення він був опублікований у вигляді окремого видання накладом у 500 примірників для безоплатного розповсюдження [5]. У тому ж 1935 році в доповідній записці Народного комісаріату охорони здоров'я УРСР до Ради Народних комісарів УРСР акцентувалась увага на тому, що підготовка «Кодексу законів про охорону здоров'я в УРСР» була обумовлена відсутністю відповідного комплексного документу. Це пояснювалося тим, що медичне законодавство УРСР надзвичайно розпорошене та нерівномірно представлене в різних матеріалах, виданих за час існування Радянської влади на Україні. Багато опублікованих законодавчих актів за останні роки втратили силу, частина з них не узгоджені між собою або суперечать один одному. За таких умов використовувати медико-санітарне законодавство УРСР важко, медичні працівники погано його засвоюють. Це створює труднощі при популяризації медико-санітарного законодавства та його впровадження у відповідні галузі життя [13].

Пріоритетність і складність роботи по створенню національного «Кодексу про охорону здоров'я» обумовлювались ще й тим, що на час його створення (початок 30-х років ХХ століття) закони про охорону здоров'я не були кодифіковані в жодній Радянській союзній республіці і за кордоном. У деяких державах було створено санітарні та харчові кодекси, але вони не охоплювали всіх питань системи охорони здоров'я.

Проект кодексу було підготовлено відповідно до загальних положень Уряду про радянську охорону здоров'я, базуючись на основних принципах чинного законодавства УРСР.

У питаннях боротьби з антисанітарією та інфекційними захворюваннями було враховано досвід законодавства західних держав, зокрема, Великобританії та Німеччини й викладено його відповідно до радянських умов.

Проект Кодексу містив усе чинне в УРСР законодавство в галузі охорони здоров'я, крім положення про НКОЗ та його місцеві органи. Відповідно до існуючого на той час підходу «Положення» про ці органи за загальнозживаною системою кодифікації законів в УРСР не включались у цей проект.

Проект «Кодексу законів про охорону здоров'я» складався з 14 розділів, а саме:

Розділ I. – Засади.

Розділ II. – Органи охорони здоров'я. Медико-санітарні установи.

Розділ III. – Медичний персонал.

Розділ IV. – Санітарні органи.

Розділ V. – Загальні оздоровчі заходи.

Розділ VI. – Заходи промислово-санітарні.

Розділ VII. – Заходи санітарно-харчові.

Розділ VIII. – Заходи санітарно-епідемічні.

Розділ IX. – Охорона здоров'я материнства, дитинства, підлітків.

Розділ X. – Лікувально-профілактична справа.

Розділ XI. – Обслуговування органами охорони здоров'я окремих груп населення.

Розділ XII. – Курорти та заклади робітничого відпочинку.

Розділ XIII. – Аптечна справа.

Розділ XIV. – Судово-медична експертиза [13].

Передбачалось, що після запровадження цього Кодексу, втраять силу майже всі чинні нормативно-правові акти, що були видані протягом всього часу існування Радянської влади на Україні. Замість них буде діяти єдиний «Кодекс», який всебічно охоплюватиме питання радянської охорони здоров'я, сприятиме кращому застосуванню медико-санітарного законодавства на практиці й забезпечуватиме зміцнення революційної законності.

Отже, розроблений проект «Кодексу законів про охорону здоров'я в УСРР» було подано на затвердження до Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету та Ради народних Комісарів УРСР. Відповідно до проекту їх постанови передбачалося надати йому чинність з 1-го серпня 1935 року та доручити НКОЗ УРСР скласти перелік законів, що втрачають силу після набуття чинності «Кодексу законів про охорону здоров'я», попередньо узгодивши цей список з НКЮ УРСР. Термін подачі на затвердження до РНК УРСР переліку законів, що втрачають силу, було призначено на 1 липня 1935 року [13].

Новий проект «Кодексу законів про охорону здоров'я в УСРР», який значною мірою був продовженням попередньої роботи, спіткала така ж доля, як і його попередників. На думку окремих дослідників, це якоюсь мірою пояснювалося політикою тодішнього керівництва як Української РСР, так і СРСР, активним процесом створення супердержави зі спільною територією, кордонами, законодавством. У системі охорони здоров'я саме в 30-ті роки було створено загальносоюзний керівний орган, тому ініціативи Української РСР з проведення загальної кодифікації законодавства (і зокрема в системі охорони здоров'я) не знайшли шляхів впровадження життя і були відкладені на кілька десятиліть.

**Висновок.** Таким чином, спроби кодифікації законодавства про охорону здоров'я в УРСР 20–30 рр. ХХ ст. не отримали остаточної підтримки та впровадження в життя у вигляді окремо затвердженого законодав-

чого акта. Жоден із розроблених проектів «Кодексу» так і не було прийнято. Проте ця робота, незважаючи на відсутність бажаного кінцевого результату, не була марною, адже проведена систематизація сприяла подальшому розвитку медичного законодавства, стала основою двох збірників нормативно-правових актів у галузі охорони здоров'я, що сприяло підвищенню правової ку-

льтури медичного персоналу нашої країни. Таким чином, при вдосконаленні національного нормативно-правового поля медичної галузі, особливо в умовах європейської інтеграції та його гармонізації до міжнародного правового поля, має бути врахований історичний досвід розробки системних законодавчих та інших правових актів у галузі охорони здоров'я.

### Список використаних джерел

1. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні : монографія / З. С. Гладун. – К. : ЮрінкомІнтер, 2007. – 720 с.
2. Басс Н.Б. Сборник действующего законодательства циркуляров и инструкций по социальному страхованию на Украине / сост. юрисконсульт Гл. упр. соц. Страхования Украины / Н.Б. Басс ; под общ. ред. И.И. Фреймана. – Х. : Вопр. труда, 1926. – 499 с.
3. Державне управління в галузі охорони здоров'я : навч. посіб. для студ. і магістрантів мед., юрид. та екон. спец. вищих закладів освіти / Гладун З. С. – К. : Укрмедкнига, 1999. – 312 с.
4. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування / Я. Ф. Радиш ; Укр. акад. держ. управління при Президентіві України. – К., 2001. – 360 с.
5. Кодекс УСРР про охорону здоров'я : проект. – К., 1935. – 86 с.
6. Разумовский П.В. Промысловый налог : Сб. действующего законодательства с инструкциями, циркулярами и разъяснениями НКФ СССР и УССР, хронол. перечнем и алф. указ. / Разумовский П.В. ; под ред. Ю.Э. Яворского. – Х. : Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1925. – 344 с.
7. Разумовский П.В. Промысловый налог : сб. действующего законодательства с инструк-

циями, циркулярами и разъяснениями НКФ СССР и УССР, хронол. перечнем и алф. указ. / Разумовский П.В. ; под ред. Ю.Э. Яворского. – Х. : Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1926. – 280 с.

8. Сборник действующего законодательства по медико-санитарному и аптечному делу в УССР. – Х., 1926. – 650 с.

9. Сборник действующего законодательства УССР по народному просвещению / сост. юрисконс. Наркомпроса М.А. Глейзер ; под ред. и с предисл. зам. нар. ком. по прос. Я.П. Ряппо. – Х. : Юр. изд-во Наркомюста УССР, 1926. – 208 с.

10. Усенко И.Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР. – К. : Наук. думка, 1989.

11. Центральний Державний архів вищих органів влади Ф-342. О – 1. Озд. зб. 391. арк. 1-45.

12. Центральний Державний архів вищих органів влади Ф-342. О – 1. Озд. зб. 175. арк. 1-17.

13. Центральний Державний архів вищих органів влади Ф-342. О – 14. Озд. зб. 1. арк. 1-2.

14. Центральний Державний архів вищих органів влади Ф-342. О – 3. Озд. зб. 2689. арк. 63-101.