

УДК 351.773(477)

## ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Дар'я ГОМОН,  
аспірант

Одеського державного університету внутрішніх справ

### SUMMARY

The article represents an excursus in the history of growing and development of health protection field legal regulation in Ukraine. Analyzed of the modern understanding of health as to the social value. The periodization of the legal regulation of the medical activity was considered and grounded. Noted, that it's studying is necessary, because today the system of health care must be reformed. Further successful development of national public health system requires a constant renovation and improvement of the normative-legal base and for this purpose it is necessary to take into account historical experience.

**Key words:** legal regulation, historical aspects, sphere of health protection.

### АНОТАЦІЯ

У статті здійснено екскурс в історію становлення та розвитку правового регулювання у сфері охорони здоров'я в Україні. Проаналізовано сучасне розуміння здоров'я як соціальної цінності. Розглянуто та обґрунтовано періодизацію правового регулювання медичної діяльності. Зазначено, що її вивчення є необхідним, адже назріла необхідність реформування даної сфери. Подальша успішна розбудова національної системи охорони здоров'я вимагає постійного оновлення і розвитку нормативно-правової бази, а для цього необхідно враховувати історичний досвід.

**Ключові слова:** правове регулювання, історичні аспекти, сфера охорони здоров'я.

**Постановка проблеми.** В усі часи здоров'я людини розглядалось як одна з найвищих цінностей суспільства, що становлять основу економічного та духовного розвитку держави. Ще стародавні римляни проголошували: «Здоров'я – найвище благо!» [6].

Протягом багатовікової історії людства, на різних етапах розвитку суспільства вивченню проблем здоров'я завжди приділялася велика увага. Представники різних наук та фахів робили спроби проникнути в таємниці феномена здоров'я, визначити його сутність для того, щоб навчитися вмільо керувати ним, економно використовувати здоров'я протягом усього життя та знаходити засоби для його збереження [1].

Сьогодні система охорони здоров'я в усьому світі, у тому числі й в Україні, стає все більш затратною і пов'язаною зі складними організаційними процесами. Саме тому детальне вивчення генезису правового регулювання у сфері охорони здоров'я є необхідним для подальшого визначення шляхів його розвитку та вдосконалення.

**Метою та задачами статті** є аналіз історичного розвитку правового регулювання у сфері охорони здоров'я на основі наукових досліджень.

**Виклад основного матеріалу.** У загальному розумінні здоров'я тлумачиться як природний стан організму, який характеризується його рівновагою з навколишнім середовищем і відсутністю будь-яких хворобливих змін [4].

Відповідно до Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я здоров'я є станом повного соціального,

біологічного і психологічного благополуччя людини, а не тільки відсутністю хвороб і фізичних вад [15].

Виходячи із цього, здоров'я людини не можна розглядати як щось незалежне, автономне. Залежить воно від багатьох чинників: кліматичних умов, стану довкілля забезпечення продуктами харчування та їх цінності, соціально-економічних умов, а також стану медичної допомоги, а отже, є результатом впливу природних, антропогенних та соціальних чинників. На здоров'я позначається й несприятлива екологічна обстановка, зокрема забруднення повітря, води, ґрунту, а також складні природно-кліматичні умови. Стан здоров'я людини також залежить від того, чи становить воно для людини цінність. Адже це визначає, якою мірою людина готова піклуватися про нього, дотримуватися здорового способу життя [14].

Деякі дослідники розглядають здоров'я – як одне з головних джерел повноцінного життя, щастя радості, успіху. Воно є не лише особистим надбанням людини, але й суспільним багатством, одним із найважливіших показників добробуту народу [1].

Н. Кризина визначає здоров'я як складову людського розвитку. За її твердженням, цей феномен можна розглядати як безцінний, універсальний та незамінний засіб для досягнення всього розмаїття цілей індивіда, найнеобхіднішу умову для повноцінного розвитку людини. Здоров'я, таким чином, сприймається не тільки і не стільки як здатність до фізично благополучного існування, скільки здатність до виконання соціально-

трудова функція, до відтворення сукупності людських здібностей та потреб взагалі [9]. Таким чином, здоров'я набуває ваги соціальної цінності.

Правове регулювання взаємовідносин людини і суспільства в державі в усі часи не оминало сфери охорони здоров'я, зокрема й надання медичної допомоги. Регламентация охорони здоров'я в Україні має глибоке історичне коріння і бере початок ще із часів Київської Русі.

Досліджуючи історію регулювання медичної діяльності в Україні, доцільно розглядати п'ять періодів, зокрема:

1. X – XVII ст.;
2. правління Петра Великого;
3. середина XVIII ст. до початку XX ст.;
4. радянський період (1917–1991 рр.);
5. становлення і розвитку правового забезпечення охорони здоров'я в незалежній Україні – з 1991 року і до сьогодні.

Точкою відліку для історичного екскурсу обирають зазвичай X ст., що обумовлено низкою причин, основною з яких є поява Руської Правди – першого писаного зводу руського права. Серед нормативно-правових актів, що регулюють питання медичної діяльності в Київській Русі, виділяють такі основні: «Церковний статут» Володимира Святославовича та Руську Правду [16, с. 36].

Так, Церковним статутом Володимира Великого (1015 р.), яким у той час регламентувалася державно-церковна діяльність, лікарні були оголошені церковними установами, а самих «лічців» (лікарів) визнавали людьми церковними, які підпорядковувалися єпископу [7, с. 58].

У той час виділяли три самостійні форми надання медичної допомоги: народна, монастирська і світська (міська). Народна медицина, що заснована на традиціях язичества і діяла в умовах віри людей у надприродні сили, регулювалася силою звичаїв і морально-етичних норм. Монастирська медицина як варіант надання безвідплатної медичної допомоги в умовах лікарень, що функціонували при монастирях, регулювалася нормами Церковного Статуту, а світська медицина, більшою мірою регулювалася нормами Правди Руської, яка була першим збірником законодавчих актів всієї Київської Русі. Окремими статтями цього збірника регламентувалися норми суспільного життя, зокрема становище лікаря в суспільстві та рівень оплати його праці, церквам наказувалося будувати лікарні та безкоштовно надавати медичну допомогу хворим і немічним [11, с. 5].

Кінець XVII ст. позначається приходом до влади Петра I, за час правління якого відбулось багато змін у всіх сферах життєдіяльності, у тому числі й у питаннях правового регулювання. Пріоритетними у сфері медицини в період правління Петра I були такі питання:

1. підготовка вітчизняних медичних кадрів;
2. поява нормативно-правових актів, що регулюють сферу медицини;

3. побудова шпиталів, організація медичних шкіл і відкриття аптек;

4. реорганізація органів державного управління медичними справами.

Ключовими нормативно-правовими актами цього періоду, що присвячені правовому регулюванню медицини, були Статут Військовий 1716 р. і Статут Морський 1720 р., які цілісно врегулювали питання організації медичної діяльності. Військовий Устав, який визначав загальну систему організації армії, важливе місце відвів питанням організації медичної справи, а саме: дві глави висвітлювали функціонування шпиталів і професійну діяльність лікарів та аптекарів. Особливої уваги заслуговує питання оплати за лікування. На відміну від Руської Правди, що передбачала певну плату за надання медичної допомоги, Статут законодавчо закріпив безоплатну систему надання медичної допомоги в армії, за винятком випадків, коли отримання плати за лікування буде правомірним, тобто йдеться про венеричні захворювання і побутові травми, що отримані в позаслужбовий час. Морський Статут регулював питання організації і функціонування Військово-Морського флоту Росії і значну увагу приділяв організації медичної діяльності [16, с. 37].

У 1764 р. Катерина II скасовує гетьманське правління, а у 1775 р. знищує Запорізьку Січ, в Україні замість полкового і сотенного поділу, за зразком Росії, впроваджують адміністративно-територіальний. У 1775 р. в Україні створено Приказ громадського опікування – орган регулювання медичною справою в містах [12, с. 26]. Законодавчою основою існування цього інституту було положення «Про заклади для управління губерніями». Основною метою Приказів громадського опікування було створення нової системи допомоги бідним та нужденним, яка об'єднала в собі заклади суспільної і медичної допомоги, зокрема народні школи, сиротинці, лікарні, аптеки, будинки для невиліковно хворих і для психічно хворих. Медична допомога у лікарнях «приказної медицини» соціально незахищеним прошаркам надавалася безоплатно, а забезпечені люди лікувались за певну плату [16, с. 37].

У XIX ст. українська медицина регулювалася в основному законами Російської імперії.

Щодо організаційно-правових засад регулювання медичної діяльності в цей період, то, як відомо, на початку XIX ст. на території України, як і в усій Російській імперії, впроваджуються елементи медичної поліції. У повітових містах встановлюється посада повітового лікаря, на якого покладалася такі основні обов'язки, як організація боротьби з епідемічними хворобами, надання швидкої медичної допомоги та заготівля лікарських трав.

Але найбільшим здобутком XIX ст. у вітчизняній медичній галузі було запровадження земської медицини після скасування в 1861 р. в Російській імперії кріпацтва

й створення місцевих органів самоврядування (земства з 1864 р.) [13, с. 47].

Основним завданням земської медицини було забезпечення рівного доступу до медичної допомоги для всього населення держави, у першу чергу для сільського. Важливими законодавчими новелами земської медицини були:

- «діяльність» у медичному обслуговуванні сільського населення;
- плановість у проведенні заходів медичного забезпечення населення;
- універсальність медичної допомоги, що надається одним земським лікарем;
- поєднання лікувальної і профілактичної спрямованості в діяльності щодо організації охорони здоров'я населення;
- безоплатність надання медичної допомоги.

Правовому забезпеченню земської медицини слугували посадові правила для медиків, посадові інструкції для лікарів, фельдшерів і повитух, де закріплювались їх обов'язки, зокрема жити на своїй дільниці, щоденно зранку приймати хворих, повідомляти про будь-які інфекційні захворювання і т.д. [16, с. 37].

Ще одним законодавчим актом, що регулював відносини у сфері охорони здоров'я, був Лікарський статут 1861 р. («Уставъ врачебный»), у якому окреслено права органів державної влади й поліції з проведення санітарних заходів, права і обов'язки лікарів, медичного персоналу, пацієнтів, правове регулювання виготовлення і продажу ліків [17].

У 1917–1919 рр. в Україні спостерігалася складна військово-політична ситуація. Вона відтворювала зміни, обумовлені боротьбою за владу між Тимчасовим урядом Росії і Українською Центральною Радою (далі – УЦР). Влада в Україні, яка перетворилася в арену не тільки громадянської війни, а й іноземної інтервенції, неодноразово переходила від однієї суспільно-політичної сили до іншої, що призводило до двовладдя. За цей же короткий час Україна пережила декілька етапів своєї державності, кожний із яких характеризувався своїми особливостями щодо побудови центральних органів управління охороною здоров'я. Формуючи власні управлінські структури, Центральна Рада в частині управління медико-санітарною справою попервах наслідувала приклад Тимчасового уряду Росії, який вищим своїм медико-адміністративним органом проголосив Центральну лікарсько-санітарну раду. [2]. Результатом цього стало створення Крайової лікарсько-санітарної ради Української Центральної Ради.

Але Крайова лікарсько-санітарна рада проіснувала короткий час і вже в січні 1918 р., після проголошення незалежності Української Народної Республіки, було засновано Департамент охорони здоров'я [8]. Проте у зв'язку зі зміною політичної ситуації, обумовленої громадянською війною, переходом на окремих територіях

влади від УЦР до більшовиків і навпаки, Департамент охорони здоров'я, як орган управління, фактично не розпочав своєї діяльності і не зміг внести нічого нового в управління медико-санітарною справою, і вже у січні 1919 р. був створений Народний комісаріат охорони здоров'я [2].

Правове забезпечення охорони здоров'я в радянський період представлене низкою нормативно-правових актів, серед яких Декрети про допомогу потерпілим від нещасних випадків на підприємствах (1917 р.), про страхування робітників на випадок хвороби (1918 р.), про професійну роботу і права медичних працівників (1924 р.) тощо.

Цікавим є нормативний акт, що регулював питання надання медичної допомоги і визначав правовий статус медичних працівників, – Декрет (Положення) «Про професійну роботу і права медичних працівників». Цей документ майже протягом півстоліття був для лікарів основним юридичним документом, своєрідним статутом, що регламентував лікарську діяльність [16, с. 38].

Питання нормативно-правового 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 здійснити перегляд чинних законодавчих актів і розпоряджень за санітарною частиною та провести їх кодифікацію

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 в стислий термін створити «Збірник діючого законодавства по медико-санітарній і аптечній справі в УРСР» [2].

Закону (кодексу) про охорону здоров'я не було в Україні аж до 15 липня 1971 р., коли після прийняття 19 грудня 1969 р. союзних Основ законодавства про охорону здоров'я було ухвалено Закон УРСР «Про охорону здоров'я». Проте, як справедливо зазначає З.С. Гладун, цей закон суттєво не змінив стан правового регулювання галузі, оскільки був «декларативним» і практично не застосувався [3, с. 29].

Проголошення незалежності України та зумовлені нею демократичні суспільні перетворення спричинили необхідність формування сучасної правової бази, у тому числі в охороні здоров'я. Реалізація державної політики, успішність проведення реформ у зазначеній галузі значною мірою залежить від наявності ефективного законодавства.

Фундаментом побудови правової системи в державі є Конституція України, у якій визначені підходи до формування політики в усіх сферах діяльності, у тому числі в охороні здоров'я. [10].

Основним документом правового регулювання у сфері охорони здоров'я став Закон України «Основи

законодавства України про охорону здоров'я», який був прийнятий у листопаді 1992 р. і визначив правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні [5].

Упродовж 23 років незалежності України спільною працею Міністерства охорони здоров'я та інших органів виконавчої влади було створено велику нормативно-правову базу, яка регулює відносини у сфері забезпечення населення безплатною медичною допомогою та контролю за її якістю. Багато нормативно-правових актів присвячено захисту від інфекційних хвороб та боротьбі з ними, забезпеченню медикаментами державних закладів охорони здоров'я, наданню спеціалізованої медичної допомоги тощо.

**Висновки.** Підводячи підсумок, треба зазначити, що розробка сучасної правової системи регулювання сфери охорони здоров'я була б неможливою без детального вивчення й аналізу історії попередніх нормативно-правових актів у цій сфері. Враховуючи умови сьогодення, особливо при євроінтеграційних прагненнях нашої країни, має відбуватися подальше вдосконалення національного законодавства у сфері охорони здоров'я, а для цього необхідно враховувати історичний досвід. І лише використовуючи помилки й позитивний досвід минулого, ми зможемо розраховувати на бурхливий розвиток правового регулювання охорони здоров'я в подальшому.

### Список використаної літератури

1. Буковинська М.П. Здоров'я населення як соціальний аспект філософії організації / М.П. Буковинська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nuft.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5182/1/96.pdf>.
2. Влодек О. Історія охорони здоров'я України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/mtbr\\_healthserviceshistory/](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/mtbr_healthserviceshistory/).
3. Гладун З.С. Правове забезпечення охорони здоров'я громадян / З.С. Гладун // Радянське право. – 1991. – № 5. – С. 29.
4. Губський С.М. Комплексний порівняльно-правовий аналіз відповідності законодавства України законодавству ЄС в сфері охорони здоров'я людей, тварин, рослин / С.М. Губський, М.І. Іншин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/file/23469.pdf>.
5. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
6. Здоров'я нації – найбільша суспільна цінність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://health-ua.com/articles/1041.html>.
7. Історія медицини : [підручник] / О.М. Голяченко, Я.В. Ганіткевич. – Тернопіль : Лілея, 2004. – 248 с.
8. Історія медицини України в дзеркалі фалеристики. Каталог медичних знаків // Новості медицини й фармації. – 2011. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mif-ua.com/archive/article/16372>.
9. Кризина Н.П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: генезис, тенденції та закономірності розвитку : [монографія] / Н.П. Кризина. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 368 с.
10. Москаленко В.Ф. Підсумки законодавчої діяльності в галузі охорони здоров'я України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://m.umj.com.ua/wp-content/uploads/archive/30/pdf/730\\_ukr.pdf](http://m.umj.com.ua/wp-content/uploads/archive/30/pdf/730_ukr.pdf).
11. Пищита А.Н. Эволюция правового регулирования здравоохранения в России: историко-правовые аспекты / А.Н. Пищита, Н.Г. Гончаров. – М. : «ЦКБ РАН», 2007. – 76 с.
12. Радиш Я.Ф. Державне регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я України: історичні та правові аспекти / Я.Ф. Радиш, Н.Б. Мезенцева, Л.О. Буравльов // Медичне право. – 2008. – № 2. – С. 26–37.
13. Радиш Я.Ф. Історія виникнення, становлення та розвитку правового регулювання медичної діяльності на теренах України / Я.Ф. Радиш, Ю.В. Вороненко // Український медичний часопис. – 2007. – № 1 (57). – С. 45–49
14. Семигіна Т.В. Здоров'я у сучасному науковому та політичному дискурсі / Т.В. Семигіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1178/1/Semyhina\\_Zdorovia%20u%20suchasnomu.pdf](http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1178/1/Semyhina_Zdorovia%20u%20suchasnomu.pdf).
15. Статут (Конституція) Всесвітньої організації охорони здоров'я від 22.07.1946 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_599](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_599).
16. Стеценко С.Г. Медичне право України : [підручник] / [С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта] ; за заг. ред. проф. С.Г. Стеценка. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 507 с.
17. Уставъ Врачебный. Издание 1905 года. Собрание законов Российской империи. – Том XI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://bigmeden.ru/article/Врачебный\\_Устав](http://bigmeden.ru/article/Врачебный_Устав).