

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ М. П. ДРАГОМАНОВА**

ЛЕБЕДЄВ ДМИТРО В'ЯЧЕСЛАВОВИЧ

УДК 354.53(091)(477)"1918.04/1921.08"(043.3)

**СТВОРЕННЯ МІНІСТЕРСТВ НАРОДНОГО ЗДОРОВ'Я ТА ОПКУВАННЯ
УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ, ДИРЕКТОРІЇ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ
РЕСПУБЛІКИ І ЇХНЯ ДІЯЛЬНІСТЬ (квітень 1918 – серпень 1921 рр.)**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2014

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Інституті політології та права Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник – доктор історичних наук, професор
АНДРУСИШИН Богдан Іванович,
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова,
проректор з навчально-методичної роботи гуманітарних
інститутів, завідувач кафедри теорії та історії держави і
права.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
КИРИЧЕНКО Володимир Євгенійович,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
професор кафедри загальноюридичних дисциплін;

кандидат юридичних наук, доцент
ЧЕХОВИЧ Валерій Анатолійович,
Інститут держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
провідний науковий співробітник
відділу історико-правових досліджень.

Захист відбудеться 10 жовтня 2014 року о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.053.18 в Національному педагогічному університеті імені М. П. Драгоманова за адресою: 01601, м. Київ, вул. Пирогова, 9.

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова за адресою: 01601, м. Київ, вул. Пирогова, 9.

Автореферат розісланий 09 вересня 2014 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Ю. В. Плахтій

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. Крокуючи шляхом утвердження державної незалежності та соборності, виконуючи узяті на себе зобов'язання перед інституціями Європейського Союзу, Україна, зрештою, постала перед геополітичним вибором – остаточно визначитися із своїми зовнішньополітичними орієнтирами. Підписання у 2014 р. Договору про асоціацію з Європейським Союзом завершили тривалу епопею багатовекторності, що лежала в основі багатолітньої національної парадигми України на зовнішній арені. На порядок денний нині виходить гармонізація українського та законодавства Європейського Союзу в усіх галузях вітчизняного права.

Недалека минувшина, а саме доба Української революції 1917–1921 рр. засвідчує, що державницький шлях нашої країни перебував у тісному зв'язку з державами Західної Європи. Вплив Німеччини та Австро-Угорщини, з якими Українська Центральна Рада 9 лютого 1918 р. підписала Берестейський мирний договір і дозволила розташувати їхній військовий контингент на своїй території, безперечно, прискорив процеси у різноманітних сферах суспільних відносин в Україні, не залишивши осторонь і охорону здоров'я та соціальний захист. Саме тому виникає потреба у виявленні та аналізі правового забезпечення організаційних засад створення та діяльності міністерств народного здоров'я та опікування (далі – МНЗтаО) Української держави та Директорії УНР (1918–1921 рр.).

Вітчизняні вчені достатньо плідно працюють над тематикою організації та становлення різноманітних інститутів законодавчої, виконавчої та судової влади в період діяльності національних урядів доби Української революції 1917–1921 рр., у тому числі у сфері освіти, науки, культури. Проте, історики українського права досі не актуалізували проблематику правового забезпечення та діяльності МНЗтаО. Відтак, пропоноване дисертаційне дослідження має на меті заповнити існуючу прогалину у вітчизняній історично-правовій науці. Вбачаємо за доцільне виокремити досвід формування, діяльності та правового регулювання одного із вищих центральних органів влади, який безпосередньо забезпечує охорону найціннішого, що є в людини – її здоров'я та життя.

Аналіз практики організації охорони здоров'я та соціального захисту населення Української держави і Директорії УНР має не лише науково-теоретичне, пізнавальне, а й соціально-політичне та практичне значення. У такий спосіб набуває нового звучання досвід діяльності МНЗтаО у 1918–1921 рр., який варто враховувати в процесі реформування системи охорони здоров'я на сучасному етапі розвитку України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до наукових досліджень Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова за загальною темою «Дослідження проблем гуманітарних наук (правознавство)», затвердженою вченою радою НПУ імені М. П. Драгоманова від 22 грудня 2006 р. (протокол № 5) у рамках комплексної науково-дослідної теми «Дослідження проблем

гуманітарних наук», яка ухвалена вченою радою НПУ імені М.П. Драгоманова 31 січня 2008 р. (протокол № 7).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний історично-правовий аналіз організаційно-правових засад функціонування Міністерств народного здоров'я та опікування Української держави та Директорії УНР, здійснення оцінки політико-правових наслідків їхньої діяльності та можливість застосувати цей досвід у процесі реформування одного із центральних органів влади – Міністерства охорони здоров'я України.

Для реалізації поставленої мети були визначені такі задачі:

- *проаналізувати* історичну, правову, публіцистичну, іншу літературу за темою дослідження, класифікувати і типологізувати її за науковими напрямками та школами;

- *з'ясувати* причини та передумови реорганізації Головної медико-санітарної управи та Департаменту опікування, діючих у складі Міністерства внутрішніх справ Української Народної Республіки;

- *визначити* організаційно-правові засади створення та правового забезпечення діяльності МНЗтаО у 1918–1921 рр.;

- *здійснити* порівняльний аналіз діяльності відповідних структур двох центральних органів охорони здоров'я, що функціонували в період конституційної монархії (доба Української держави) та республіки (доба Директорії УНР), *з'ясувати* ефективність кожної із них;

- *охарактеризувати* особливості впровадження законодавчими та виконавчими органами влади нормативно-правових актів, ухвалених Українською державою та Директорією УНР у практику охорони здоров'я;

- *виявити* основні підзаконні акти, якими регулювалася діяльність МНЗтаО, та їхній зміст, *з'ясувати* їхню відповідність тогочасним потребам українського населення.

Об'єктом дослідження є діяльність вищих органів Української держави та Директорії УНР у сфері організації та нормативно-правового забезпечення функціонування системи охорони здоров'я в Україні у 1918–1921 рр.

Предметом дослідження є створення міністерств народного здоров'я та опікування Української держави, Директорії УНР і їхня діяльність.

Методологічна основа дослідження базується на ідеях і положеннях, відображених системою філософських, загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Дисертація підготовлена на засадах методологічного плюралізму, що полягає у необхідності використання всього методологічного інструментарію.

Завдяки використанню діалектичного методу в дослідженні показані взаємозв'язок і динаміка розвитку охорони здоров'я та соціального захисту населення і нормативно-правового регулювання у цій сфері (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.3, 3.1, 3.2).

З метою розкриття теми дисертації, а також, виходячи з характеру поставлених задач, в основу роботи покладено формально-юридичний метод наукового дослідження, який надає можливість акцентувати увагу на суто юридичному аспекті функціонування міністерств, виокремити його політичні й моральні аспекти, а також

здійснити аналіз юридичного змісту відповідних правових актів (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2).

Метод історичного аналізу забезпечив визначення генези правового регулювання охорони здоров'я та соціального захисту населення (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.4, 3.1, 3.2).

Суттєве значення мало також застосування методу системного аналізу, який дав можливість сформулювати уявлення як про нормативно-правову базу, що регулювала діяльність міністерств, так і про їхню роботу у сфері охорони здоров'я та соціального захисту населення. Крім того, цей метод дозволив розглядати систему охорони здоров'я як відносно самостійну підсистему державного механізму (підрозділи 2.1, 2.3, 3.1, 3.2).

У роботі також використано методи прогнозування та моделювання з метою обґрунтування практичних рекомендацій, які могли б бути використані у процесі реформування системи охорони здоров'я України. (підрозділи 2.3, 3.1, 3.2). Широкого застосування у дослідженні знайшли і прийоми формальної логіки: аналіз, синтез (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2).

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній історично-правовій науці комплексним дослідженням організаційно-правових засад створення та функціонування міністерств народного здоров'я Української держави і Директорії УНР, у частині виявлення ефективності діяльності та підвищення їхнього правового статусу, закладення політико-правових основ у розвиток вітчизняної охорони здоров'я та соціального забезпечення.

Найбільш суттєві результати дослідження, які були отримані автором особисто і характеризують його наукову новизну, полягають:

у перше:

- *проведено* класифікацію масиву історіографічної літератури, визначені пріоритетні напрямки розвитку сучасної історично-правової науки у межах дисертаційної проблематики, які передбачають розширення горизонтів подальшої дослідницької роботи в напрямку поглиблення знань про діяльність міністерств народного здоров'я Української держави, Директорії УНР в умовах її перебування в еміграції;

- *розкрито* стан правового забезпечення розбудови системи охорони здоров'я за доби Української Центральної Ради у 1917–1918 р., який характеризується як малоефективний і недостатній для повноцінного функціонування відповідного відомства;

- *доведено*, що однією із особливостей становлення центрального і місцевих органів охорони здоров'я та соціального захисту в Українській державі гетьмана П. Скоропадського стала фактична реанімація губернських лікарських управлінь, санітарних рад, санітарних бюро колишньої Російської імперії з одночасною їх адаптацією, відповідно до нових умов життя;

- *здійснено* порівняльний аналіз діяльності МНЗтаО Української держави та Директорії УНР, в результаті чого з'ясовано, що у зв'язку із частими переїздами, зміною керівництва, нестабільною політичною ситуацією, окупацією України

більшовицькими військами Російської Федерації, МНЗтаО Директорії УНР працювало менш ефективно, ніж у період Української держави;

удосконалено:

- *оцінку* нормотворчої діяльності МНЗтаО Української держави, яку визнано достатньо фаховою, спираючись на зміст запропонованих до ухвалення законопроектів, у тому числі про перегляд лікарсько-санітарного законодавства, підготовленого за участі практиків відповідними комісіями та секціями;

- *позицію* щодо активного включення органів місцевого самоврядування в процес створення та діяльності МНЗтаО Української держави, здійснення контролю та участі у розробленні планів розвитку системи охорони здоров'я та соціального захисту;

набули подальшого розвитку:

- *положення* про те, що контингент військ Четверного Союзу та його командування напряду не втручалися в діяльність МНЗтаО Української держави, проте вищий адміністративний апарат міністерства просував ідею про необхідність використання у своїй роботі досвіду охорони здоров'я країн Західної Європи.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані у таких напрямках:

- науково-теоретичному – для поглиблення знань та створення необхідної теоретичної бази у питанні подальшого розвитку вітчизняних досліджень у цій сфері;

- практичному – для удосконалення існуючих і розробки нових нормативних актів у галузі організації охорони здоров'я населення України. Основні результати дисертації можуть використовуватись у діяльності державних органів України (Міністерства охорони здоров'я, Міністерства соціальної політики і праці), органів місцевого самоврядування;

- навчальному процесі – при розробці і викладанні спеціальних курсів з правознавства, історії держава і права України, медичного права, при підготовці методичних та навчальних посібників.

Апробація результатів дослідження. Положення і висновки даної наукової роботи обговорювались і були схвалені на засіданні кафедри теорії та історії держави і права Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Окремі положення дисертації оприлюднені автором у доповідях на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях:

Міжнародній науковій конференції «Шості юридичні читання. Правова культура, правова свідомість і право» (22–23 квітня 2010 р., м. Київ, НПУ імені М. П. Драгоманова; тези опубліковані); Міжнародній науковій конференції «Сьомі юридичні читання. Культура і право на початку ХХІ століття» (19–20 травня 2011 р. м. Київ, НПУ імені М. П. Драгоманова; тези опубліковані); Міжнародній науково-практичній конференції «Право як ефективний суспільний регулятор» (6–7 квітня 2012 р., м. Львів, Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив»; тези опубліковані); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми медичного права» (29 березня 2013 р., м. Одеса, Міжнародний гуманітарний університет; тези опубліковані); III Всеукраїнській науково-

практичній конференції «Правоосвітницька діяльність юридичних клінік на базі вищих навчальних закладів» (16–17 травня 2013 р., м. Дніпропетровськ, Національний університет імені Олеся Гончара; тези опубліковані); Міжнародній науковій конференції «Дев'яті юридичні читання Політико-правова реформа в Україні: історія, сучасність, перспективи» (28–29 травня 2013 р., м. Київ, НПУ імені М. П. Драгоманова; тези опубліковані); II Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми медичного права» (28 березня 2014 р., м. Одеса, Міжнародний гуманітарний університет; тези опубліковані); Міжнародній науковій конференції «Десяті юридичні читання. Юридична освіта і наука в Україні: традиції та новації» (15–16 травня 2014 р., м. Київ, НПУ імені М. П. Драгоманова; тези опубліковані). Самостійним напрямком апробації результатів дослідження є участь дисертанта у засіданні Перших українських педагогічних студій «Освіта і культура як запорука сталого демократичного розвитку суспільства» (13–15 січня 2012 р., м. Київ).

Публікації. Основні результати дослідження викладено у 16 публікаціях, 8 з яких опубліковані у фахових виданнях, перелік яких затверджено МОН України, у тому числі 1 зарубіжній, та у 8 матеріалах і тезах доповідей на наукових конференціях.

Структура дисертаційної роботи. Відповідно до мети, завдань, об'єкта і предмету дослідження дисертація складається зі вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 201 сторінку, із них 183 сторінки основного тексту, 5 сторінок додатків і список використаних джерел у кількості 167 найменувань на 18 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації; зазначається зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; характеризується стан її наукової розробки, визначається мета, завдання, об'єкт, предмет, методологічна та теоретична основи дослідження; розкриваються наукова новизна і практичне значення отриманих результатів; ступінь висвітлення теми у наукових доповідях і публікаціях автора, а також викладені дані про апробацію, структуру і обсяг роботи.

Перший розділ «Стан дослідження розбудови системи охорони здоров'я в Україні» складається з двох підрозділів, у яких визначено історіографічну і джерельну базу дослідження та історико-правові аспекти аналізу визначеного предмету.

У підрозділі 1.1. «Історіографія та джерельна база дослідження» доведено, що більш як за двадцять років становлення та розвитку незалежної Української держави інтерес до проблеми Української революції 1917–1921 рр. не згасає. Встановлено, що вченими Я. Калакурою, В. Капелюшним, В. Коцуром, В. Солдатенком розроблена концепція періодизації історіографії проблеми.

Джерелознавчим та історіографічним проблемам української історії доби визвольних змагань і державотворення (1917–1921 рр.) присвячені праці істориків та

правознавців П. Губи, Б. Андрусина, В. Капелюшного, П. Гай-Нижника, Р. Пирога, О. Мироненка, В. Гончаренка, І. Усенка, В. Рум'янцева, Б. Тищика та ін.

Значну групу праць становлять дослідження про різні функції Української держави (1918 р.) та Директорії УНР, серед яких слід виокремити публікації В. Верстюка, О. Реєнта, Ф. Проданюка, С. Кульчицького, Ж. Дзейко, С. Литвина, В. Лозового, Т. Андрусика, Ю. Терещенка, Т. Осташко та ін.

Аналіз законотворчої діяльності урядових структур Гетьманату здійснювали О. Копиленко та М. Копиленко. Їх монографія фактично стала першою спробою узагальнити тогочасний досвід національного державотворення з позицій юристів-фахівців.

До виникнення Української держави 1918 р. більше трьох сторіч Україна була розірвана між Австрійською, згодом Австро-Угорською та Російською імперіями, позбулася власної державності, її еліта перейшла на службу до інших народів, а мова й культура насильницьки асимілювалися у культурі титульних націй.

Розквіт української культури та науки, який почався під час Української національної революції 1917–1921 рр. привів до того, що значну кількість медичних товариств очолили свідомі українські національні сили, а також і до їх українізації.

Державне утворення у формі Гетьманату, яке постало в Україні у 1918 р., потребувало кардинальної зміни правлячої еліти, особливо її вищого ешелону. Формування персонального складу Ради Міністрів забезпечило прихід у владу етнічних українців, нащадків української шляхти, представників інтелігенції, які здебільшого сповідували територіальний патріотизм і ліберально-консервативні цінності.

В Україні сьогодні не існує комплексного наукового дослідження діяльності Міністерств народного здоров'я та опікування Української держави та Директорії УНР. З огляду на це, перед нами стояло завдання заповнити цю прогалину.

Оскільки основою законодавчої бази МНЗтаО стали нормативні акти колишньої Російської імперії, нами були досліджені «Статут лікарський», «Статут громадської опіки» та «Положення про місцеві самоврядування», вміщені у «Зводі Законів Російської імперії».

Водночас варто наголосити, що основу наукової розвідки склали архівні документи, які зберігаються у державних центральних та обласних архівах. Зокрема, у Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України) опрацьовано 12 фондів, у Центральному державному історичному архіві України (далі – ЦДІА України) – 2, у державних архівах Вінницької, Житомирської, Київської, Хмельницької (м. Кам'янець-Подільський) областей – 18. Загалом проаналізовано документи 32 фондів 6 архівних установ.

Законодавчі та нормативні акти Української держави друкувалися в офіційному виданні гетьманського уряду – «Державному вістнику». Аналіз законодавчих актів, вміщених у «Державному вістнику», дав можливість створити достатньо повну картину про правову базу становлення системи охорони здоров'я та соціальної опіки в Українській державі.

Окремо потрібно виділити єдиний номер часопису «Вістник МНЗтаО» – офіційного видання МНЗтаО, який вийшов у липні 1918 р. На його шпальтах були

опубліковані накази міністра народного здоров'я та державного опікування, висвітлювалася організація діяльності МНЗтаО.

З проголошенням незалежності України стали доступними для широкого загалу архівні фонди, які пролили світло на події майже столітньої давнини і дали поштовх для нових наукових досліджень. Так, заслуговує на увагу монографія Я. Радиша «Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування».

У підручнику авторів С. Стеценка, В. Стеценко, І. Сенюти «Медичне право України» висвітлені сучасні дані з медичного права – нової навчальної дисципліни, галузі правової науки. В одному із його розділів подається матеріал про історико-правовий огляд нормативного регулювання охорони здоров'я; про законодавство України про охорону здоров'я, його сучасний стан і перспективи розвитку.

Варто відзначити праці С. Коника, який у своєму дисертаційному дослідженні «Становлення вищих та центральних органів виконавчої влади Української держави 1918 р.» показав будову виконавчої влади у сфері соціальної політики як у центрі, так і на місцях. Проте, вчений не ставив за мету дослідити діяльність саме МНЗтаО. У роботі він значну увагу приділяв і роботі міністерств народної освіти й мистецтва, сповідань і праці.

Л. Жванко висвітила основи державної політики у галузі соціального забезпечення, розкрила процес створення органів соціального забезпечення та політику щодо незахищених верств населення, таких як діти, інваліди, біженці, військовополонені, розкрила проблему поширення епідемій та боротьби з ними.

О. Колосова присвятила свої дослідження питанням правового регулювання соціального забезпечення у Наддніпрянській Україні у 1917–1921 рр.

Використані у нашому дослідженні також і матеріали наукових праць з історії соціальної медицини О. Ціборовського («Охорона здоров'я в УНР за часів Директорії» та ін.).

Все вищезгадане зумовило необхідність комплексного використання джерел, які й склали основу концепції дослідження соціальної політики Української держави та Директорії УНР у сфері охорони здоров'я та соціальної опіки.

У підрозділі 1.2. «Історико-правовий аспект проблеми» мова йде про те, що упродовж багатьох століть українські землі перебували у складі різних держав.

Організація медичної справи в різних регіонах України мала свої відмінності. Медична справа в Західній Україні століттями підпорядковувалася законам Речі Посполитої і Австро-Угорської імперії. При цьому управління нею в Галичині послідовно пройшло шлях від управної форми (1772 р.) і керівництва Львівською медичною школою (1773 р.), через запроваджені у Львові в різні роки австро-угорським урядом санітарну (медичну) комісію (1773 р.), Медичну колегію (1776 р.), Медичну комісію (1784 р.), до централізованого управління відповідним департаментом Міністерства внутрішніх справ Австро-Угорщини (1870 р.) і Крайовою радою здоров'я.

Реформи у галузі охорони здоров'я на Наддніпрянщині йшли як через удосконалення апарату державного управління, так і через залучення громадськості та місцевого самоврядування – земського і міського – до вирішення проблем

охорони здоров'я і медичної допомоги. Можливо, вони не були такими глибокими, як хотіли прогресивні діячі того часу, але в них простежувалось зростання ролі держави і суспільства у цій справі.

Лютнева революція в Російській імперії і створення в Києві у березні 1917 р. Української Центральної Ради відкрили нову сторінку в історії України.

Формуючи власні управлінські структури, Українська Центральна Рада в управлінні медично-санітарною справою спочатку наслідувала приклад Тимчасового уряду Росії, який своїм вищим медично-адміністративним органом проголосив Центральну лікарсько-санітарну Раду. Проте, згодом в Українській державі було вперше створене Міністерство народного здоров'я та опікування.

Другий розділ «Створення і діяльність Міністерства народного здоров'я та опікування Української держави» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Організаційно-правові основи функціонування міністерства» зазначається, що для реалізації програмних положень та завдань МНЗтаО вже під час своєї діяльності формувало власну структуру та місцеві представництва. Особливістю цього процесу стало поєднання новостворених органів різних рівнів, успадкованих від УНР та Російської імперії, але реформованих до вимог часу.

Міністерство продовжувало справи Головної медично-санітарної управи МВС Української Народної Республіки, зосереджуючи увагу на боротьбі з епідеміями, відновленні мережі медичних закладів, правовому і матеріальному забезпеченні галузі, опікуванні над інвалідами, полоненими, дітьми-сиротами та безпритульними.

Структура Міністерства народного здоров'я та опікування станом на 24 вересня 1918 р. була такою: Міністр, Рада міністра, чотири департаменти (медичний, санітарний, державного опікування, загальних справ). Також до складу центрального апарату міністерства на правах окремих відділів входили: інформаційно-видавничий, статистичний, судової медицини і медичної експертизи, медичної освіти, санітарно-технічний.

Одночасно із формуванням апарату МНЗтаО йшло становлення його губернських представництв. Місцевими органами міністерства були: Губернські уповноважені міністерства; Губернські лікарські управління з лікарськими інспекторами, яким підпорядковувалися міські та повітові лікарі і фельдшерський персонал.

Первинною ланкою системи охорони здоров'я був інститут лікарів повітового міста, повіту та фельдшерів повіту. Вони перебували у прямому підпорядкуванні губернських лікарських управлінь. Органами державного опікування МНЗтаО на місцях були міські, земські самоврядування, які здійснювали свою діяльність за допомогою губернських і повітових рад державного опікування. На середину літа 1918 р. вдалося завершити формування вертикалі органів охорони здоров'я та державного опікування.

У підрозділі 2.2. «Нормотворча діяльність» аналізується нормативно-правова база охорони здоров'я та соціального захисту населення.

Слід відзначити, що принципові положення державної політики у сфері охорони здоров'я та опікування були поглиблені й конкретизовані у низці законів та законопроектів, розроблених фахівцями МНЗтаО упродовж червня – першої половини липня 1918 р. міністерство головну увагу приділяло розробці правових основ державної політики у сфері охорони здоров'я та соціального захисту.

Керівництво МНЗтаО розпочало перегляд лікарсько-санітарного законодавства, яке не відповідало тогочасним умовам, і створювало для цього комісії та секції за такими напрямками діяльності: комісія з управління, комісія з медичної освіти, професійна та статистична комісії, комісія із санітарного законодавства, комісія по боротьбі із пошестями, комісія з управління лікарськими закладами і забезпечення внутрішнього порядку в них, комісія із санітарної охорони лікарських місцевостей, комісія з лікарської експертизи, комісія з фабрично-заводської санітарії і комісія з аптечно-фармацевтичного законодавства.

З метою реформування управління медичною справою МНЗтаО Української держави було створено спеціальну комісію за участю провідних управлінців галузі і представників медичної громадськості. Важливим напрямком роботи комісії була організація судово-медичної та медично-адміністративної експертизи. За доби Гетьманату були зроблені спроби створити підвалини власної судової медицини та медичної експертизи і сформувані їх теоретично-правову базу. Протягом 1918 р. серед законодавчих актів департаменту державного опікування були прийняті «Положення про Головну раду державного опікування» і «Положення про місцеві органи державного опікування».

У підрозділі 2.3. «Нормативно-правове регулювання діяльності Міністерства народного здоров'я та опікування і його структурних підрозділів» акцентується увага на особливості процесу пошуків головних шляхів розбудови національної системи охорони здоров'я та державної опіки.

Позитивне значення у розбудові охорони здоров'я та соціального захисту населення мало обговорення проблем галузі на фахових з'їздах представників медичного загалу, організацій і установ опікування. Коло проблем, що обговорювалися на з'їздах, стосувалися діяльності Всеукраїнської спілки лікарів, покращення побуту та умов праці медичного персоналу, реформування існуючого санітарного законодавства відповідно до нових реалій життя, формування принципів лікарської етики, розвитку земської медицини та поширення медичних знань серед населення України. У переважній більшості випадків з'їзди підтримували курс МНЗтаО, а відтак і державні засади у сфері охорони здоров'я та опікування.

Важливим напрямком діяльності МНЗтаО була організація роботи по боротьбі з епідеміями та інфекціями. Для успішної ліквідації епідемічних захворювань фахівці санітарного департаменту МНЗтаО визначили першочергові завдання відповідних центральних і місцевих органів. Перш за все, потрібно було створити правове поле, необхідне для їх вирішення, забезпечити належне фінансування протиепідемічних заходів.

У підрозділі 2.4. «Впровадження урядом нормативних напрацювань у практику охорони здоров'я населення» окреслюється коло даних проблем. Після

приходу до влади П. Скоропадського в Україні продовжували ширитися антиурядові настрої.

Політичну ситуацію в державі ускладнювала й опозиція до гетьманського уряду з боку соціалістичних партій. Об'єднані в Український національний союз (УНС), ці політичні сили постійно й гостро критикували гетьманський режим, закликаючи своїх прихильників саботувати розпорядження влади.

Перемога Антанти справила вирішальний вплив на політичну ситуацію в Україні. Різка зміна зовнішньополітичної ситуації викликала дестабілізацію гетьманського режиму.

14 листопада 1918 р. Скоропадський підписав відречення від влади. Після цього Рада Міністрів склала з себе повноваження й передала владу Директорії.

Сфера охорони здоров'я за доби Української держави належала до одного з пріоритетних напрямків діяльності його уряду. При цьому вона, як і інші аспекти внутрішньої політики, перебувала під впливом різних чинників: економічної розрухи, фінансових труднощів, кадрових проблем, повстань селян та страйків робітників. Проте, опозиційні настрої певної частини населення заважали конструктивній діяльності міністерств та відомств держави.

Третій розділ «Шляхи подальшого розвитку державної політики у галузі управління системою охорони здоров'я за доби Директорії УНР» складається із двох підрозділів.

У підрозділі 3.1. «Створення і діяльність Міністерства народного здоров'я та опікування за часів Директорії УНР» розглядається рецепція досвіду відповідного міністерства Української держави у роботі МНЗтаО за часів Директорії УНР. З поваленням Гетьманату і приходом до влади Директорії УНР Міністерство було збережене, але дещо зі зміненою структурою.

З огляду на плани МНЗтаО, важливою його функцією було створення правової бази для організації та керівництва системою охорони громадського здоров'я як на батьківщині, так і в еміграції. Основним завданням у формуванні цієї системи стало обґрунтування і опрацювання структури та функцій міністерства і його органів на місцях, які були стрижнем усієї системи і забезпечували її належне функціонування.

З архівних документів міністерства, що збереглися, особливо цікавими були плани і звіти періоду урядування І. Липи (30 березня – 5 серпня 1921 р.), який ретельно стежив за документацією і майже щотижня подавав звіти про проведену роботу до Ради Народних Міністрів. Станом на 28 червня 1921 р. міністерством було проведено докорінну реорганізацію і відновлення роботи двох департаментів – медичного і санітарного, розробку законопроектів про Раду міністра і вищий науковий орган при міністерстві – Вчений комітет, підготовлено законопроекти щодо надання фельдшерам права вступу на медичні факультети і призначення їм стипендій, про видачу субсидій Українському Червоному Хресту і основні принципи взаємовідносин між ним та міністерством.

Повний склад міністерства за зазначеною структурою і штатним розписом складав 94–104 особи, але в умовах евакуації та еміграції він часом скорочувався до кількох осіб. Враховуючи часту зміну керівництва, умови еміграції та брак коштів,

Рада Народних Міністрів змушена була у серпні 1921 р. ухвалити закон про ліквідацію МНЗтаО.

У підрозділі 3.2. «Історичний досвід політико-правового функціонування МНЗтаО Української держави, Директорії УНР та можливості його використання у реформуванні сучасної системи охорони здоров'я в Україні» звертається увага на необхідність використання досвіду минулого при проведенні медичної реформи в сучасних умовах.

Слід сказати, що пріоритетність охорони здоров'я, яка була пропагована у період Української держави, залишається такою і сьогодні, оскільки досвід Української держави, Директорії УНР очевидно вплинув на розроблення Концепції розвитку охорони здоров'я населення України, що була затверджена Указом Президента України від 7 грудня 2000 р. № 1313/2000.

У Концепції сказано, що вона спрямована на реалізацію положень Конституції та законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя. Аналіз Концепції свідчить, що завдання, які наша держава ставить сьогодні, за 100 років майже не змінилися.

Як і тоді, зараз у системі управління сферою охорони здоров'я реалізується принцип децентралізації зі збереженням відповідальності за результати діяльності на кожному рівні системи. Водночас передбачається збереження управлінської вертикалі для забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, дотримання державних соціальних нормативів у цій галузі та єдиних галузевих норм.

Позитивним є і те, що передбачається розвиток державно-комунальної моделі надання медичної допомоги. Адже ця модель дуже добре зарекомендувала себе ще у 1918–1921 рр. Аналогічним практиці Української держави, Директорії УНР, на думку автора, є і втручання держави у цінову політику та до якості надання медичних послуг.

Позитивним використанням досвіду минулого є повернення до пропонованої в Концепції сімейної медицини. Адже сімейний лікар може враховувати не лише генетичні особливості родини, але й стежити за здоров'ям людини від її народження протягом всього життя, що є вкрай важливим при лікуванні хронічних хвороб. Ще більш необхідним, на наш погляд, виходячи з досвіду минулого, є упорядкування мережі лікувально-профілактичних закладів.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації вирішено поставлену наукову задачу, яка полягала у доведенні ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в складних умовах того часу, та надано можливі шляхи застосування цього досвіду у процесі реформування системи охорони здоров'я України, шляхом проведення комплексного історично-правового аналізу

організаційно-правових засад функціонування міністерств народного здоров'я та опікування Української держави та Директорії УНР. За результатами здійсненого дослідження сформульовано такі висновки і рекомендації, що мають теоретичне й практичне значення:

1. Провідними вченими розроблена концепція періодизації історіографії проблеми. Джерелознавчим та історіографічним проблемам української історії доби визвольних змагань і державотворення (1917–1921 рр.) присвячені монографії та дисертаційні роботи. Підкреслюється, що до цього часу слабо висвітленим залишається сам процес формування, персональний склад, аналіз механізму діяльності вищих органів влади та управління Української держави, Директорії УНР, які відповідали за становлення та функціонування соціально-трудої сфери життєдіяльності, тобто стосовно таких корінних питань як організація праці, заробітної плати, соціального страхування, охорони здоров'я, охорони праці, покращення житлових умов, боротьби з безробіттям тощо. При цьому сучасні дослідники доби Української держави та Директорії УНР, як і їх попередники, продовжують обходити увагою складні й динамічні процеси, що відбувалися в організації охорони здоров'я та соціального захисту населення цих періодів. Тож на сьогодні немає спеціальної праці, у якій би комплексно аналізувалась проблема управління охороною здоров'я в Українській державі, Директорії УНР, у цій надзвичайно важливій і актуальній нині сфері.

2. Упродовж багатьох століть українські землі були у складі різних держав. Історична доля України склалася таким чином, що українці, у тому числі науковці й діячі медицини, упродовж сторіч не мали можливості працювати і творити для своєї держави. Але при відсутності української державності, формальної відсутності національних шкіл, соціальної медицини, організації системи охорони здоров'я в Україні існувала і розвивалася.

Зважаючи на необхідність вивчення історичного минулого нашого народу з метою врахування здобутків Української держави, Директорії УНР у цій царині при проведенні реформи системи охорони здоров'я в сучасній Україні, нами була зроблена спроба наукового дослідження діяльності міністерств народного здоров'я та опікування Української держави та Директорії УНР.

3. За час існування Української держави уперше в історії України було створено Міністерство народного здоров'я та опікування. Структура міністерства у складі 4 департаментів (медичного, санітарного, державного опікування та загальних справ), поділених на 16 відділів та 6 самостійних підрозділів, підпорядкованих безпосередньо міністру, охоплювала всі напрямки охорони здоров'я та соціального захисту і відповідала поставленим перед МНЗтаО завданням. Губернські лікарські управління, утворені на основі лікарських відділень губернських правлінь, отримали значні повноваження і, по суті, стали єдиними керівними структурами МНЗтаО у губерніях. В Українській державі йшов процес становлення місцевих органів МНЗтаО. Його особливість полягала у частковому відновленні місцевих органів охорони здоров'я колишньої Російської імперії з одночасним їх реформуванням відповідно до нових умов життя.

4. Міністерство розпочало перегляд лікарсько-санітарного законодавства, яке не відповідало тогочасним умовам, і створювало для цього комісії та секції за різними напрямками діяльності, зокрема була створена «Комісія з реформування лікарських управлінь». Нею були розглянуті основні положення законопроектів, напрацьованих під керівництвом проф. Г. Є. Рейна і використаних у подальшій роботі. З метою реформування управління медичною справою МНЗтаО Української держави було створено спеціальну комісію за участю провідних управлінців галузі і представників медичної громадськості. Комісія заслуховувала і обговорювала доповіді фахівців, які ставали науково обґрунтованою основою нормативно-правових документів, прийнятих владою. Одними із важливих законодавчих актів були затверджені «Законопроект про утворення судово-медичної ради», а також прийняті «Положення про Головну раду державного опікування» і «Положення про місцеві органи державного опікування».

5. В Українській державі (1918 р.) були реалізовані нормативно-правові основи розвитку галузі охорони здоров'я, що покладалися на відповідні центральні та місцеві органи влади, органи самоврядування різних рівнів, громадські спілки і суспільства. Організація боротьби з епідемічними захворюваннями за доби Української держави набула загальнодержавного значення. Санітарному департаменту МНЗтаО та органам місцевого самоврядування до певної міри, наскільки це було можливо за умов поширення одразу кількох пандемій – холери, «іспанки», тифу – вдалося взяти під контроль їх поширення та організувати ліквідацію. Саме при тісному співробітництві різних структур охорони здоров'я в Українській державі вдалося досягти певних успіхів у справі налагодження медичного обслуговування населення, зберегти від скорочення, а в окремих випадках і розширити мережу лікарняних, санаторно-курортних, фармацевтичних та спеціальних медичних закладів. Організувало і координувало діяльність усіх цих органів і закладів МНЗтаО.

6. На результативності функціонування закладів охорони здоров'я та соціального захисту позначилися різні чинники. Перш за все далися взнаки руйнівні наслідки Першої світової війни, революції, впливу зовнішніх військових чинників. До негативних факторів впливу долучилися економічний занепад, фінансова криза, проблеми з підбором кадрів, соціальні вибухи, об'єктивний характер поширення епідемій, небажання налагодити співпрацю з відповідними органами та закладами з боку військових властей Австро-Угорщини та Німеччини. Без урахування всіх цих чинників об'єктивний аналіз процесу становлення та діяльності державних, місцевих, громадських структур у галузі охорони здоров'я та опікування був би просто неможливий.

7. Директорія УНР прагнула, використовуючи позитивний досвід діяльності МНЗтаО за доби Української держави, забезпечити його ефективне функціонування, як важливої ланки соціальної політики держави. Діяльність міністерства за часів Директорії УНР можна оцінювати по-різному. Особливо значущим у роботі МНЗтаО був період урядування І. Липи.

Станом на червень 1921 р. міністерство провело докорінну реорганізацію своєї структури і відновило роботу двох департаментів – медичного і санітарного, а також

розпочало розробку законопроектів про Раду міністра і вищий науковий орган при міністерстві – Вчений комітет, підготувало законопроекти щодо надання фельдшерам права вступу на медичні факультети і призначення їм стипендій, про видачу субсидій Українському Червоному Хресту і основні принципи взаємовідносин між ним та міністерством. Було також підготовлено: план охорони материнства і дитинства, положення та інструкції про губернські, повітові і міські призовні комісії, план про порядок реєстрації медичного персоналу УНР.

На основі Санітарно-лікарського статуту, який визначав основні принципи структури та функцій вищих органів виконавчої влади, порядок надходження і руху справ у підрозділах міністерств, їх виконання, ревізію та звітність було опрацьовано і затверджено Статут Міністерства народного здоров'я та опікування, який визначав основи організації та управління системою охорони громадського здоров'я в Україні.

Зрозуміло, що з огляду на обставини, в яких опинилася Директорія (умови еміграції, брак коштів, часта зміна керівництва), чекати на значне поліпшення медичного забезпечення населення було марним. На цьому фоні позитивно виглядають здобутки Української держави у цій галузі. Деякі з них могли б бути використані і сьогодні в процесі реформи системи охорони здоров'я України.

Досвід діяльності МНЗтаО Української держави, Директорії УНР може бути використаний в тому числі і при інституційній розбудові структури Міністерства охорони здоров'я України, зокрема, у процесі реформування міг би бути використаний позитивний досвід Санітарного департаменту Української держави. Адже саме завдяки його діяльності вдалося локалізувати вогнища епідемічних захворювань у 1918 р. В Україні великими темпами поширюються інфекційні хвороби, такі як гепатит, туберкульоз тощо. Як свідчить робота Санітарного департаменту Української держави для боротьби з цими інфекціями доцільним є створення окремого підрозділу, який би опікувався цими питаннями. Було б доцільно цьому департаменту, як і його попереднику в Українській державі, Директорії УНР надати право розроблення законопроектів, що мали б на меті охорону народного здоров'я і запобігання порушенням вимог загальної гігієни і санітарії, професійної гігієни та попередження інфекційних і соціальних хвороб. Адже такі його повноваження дозволили б ефективно і, головне, оперативно протидіяти поширенню інфекційних хвороб.

Як і тоді, зараз у системі управління сферою охорони здоров'я реалізується принцип децентралізації зі збереженням відповідальності за результати діяльності на кожному рівні системи. Водночас передбачається збереження управлінської вертикалі для забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, дотримання державних соціальних нормативів у цій галузі та єдиних галузевих норм. Набуває розвитку державно-комунальна модель надання медичної допомоги, яка дуже добре зарекомендувала себе ще у 1918 р. Аналогічним практиці Української держави, на нашу думку, є і втручання держави у цінову політику та до якості надання медичних послуг.

Використання історичного досвіду українських лікарів може бути корисним і для знаходження механізму щодо підвищення ефективності сучасного стану галузі,

стати важливим джерелом для побудови нової системи державного управління охороною здоров'я і, що теж важливо, стати ще однією спробою ліквідувати «білу пляму» щодо історії минулого України загалом.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у закордонних та вітчизняних фахових виданнях:

1. Лебедев Д. В. Нормативно-правовое регулирование деятельности Министерства народного здоровья и попечительства Украинской Державы (1918 г.). LEGEA SI VIATA. Publicatie stintifico-practica. – Chisinau, Republica Moldova, 2014. – Nr. 1/2 (265). – С. 157–161.
2. Лебедев Д. В. Правове регулювання діяльності судової медицини та медичної експертизи МНЗтаО Української держави у 1918 р. / Д. Лебедев // Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 59. – Ін-т держави і права ім. В. Корецького НАН України, 2013. – С. 59–64.
3. Лебедев Д. В. Адміністративно-правова діяльність департаменту державного опікування МНЗтаО Української держави у 1918 р. / Д. Лебедев // Правова держава: Щорічник наукових праць. Вип. 24. – Ін-т держави і права ім. В. Корецького НАН України, 2013. – С. 484–490.
4. Лебедев Д. В. Організаційно-структурні основи функціонування МНЗтаО Української держави у 1918 р. / Д. Лебедев // Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 57. – Ін-т держави і права ім. В. Корецького НАН України, 2012. – С. 101–106.
5. Лебедев Д. В. Нормотворча діяльність Міністерства народного здоров'я та опікування Української держави (1918 р.) / Д. Лебедев // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 18 : Збірник наукових праць. Економіка і право. Вип. 19. – Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2012. – С.178–182.
6. Лебедев Д. В. Робота Міністерства народного здоров'я та опікування з розвитку медичної освіти в Українській державі у 1918 р. / Д. Лебедев // Альманах права. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри : Науково-практичний юридичний журнал. Вип. 3. – Ін-т держави і права ім. В. Корецького НАН України, 2012. – С. 359–361.
7. Лебедев Д. В. Політико-правова діяльність українських вчених-лікарів у галузі охорони здоров'я у добу Центральної Ради / Д. Лебедев // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 18 : Збірник наукових праць. Економіка і право. Вип. 16. – Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – С.123–127.
8. Лебедев Д. В. Організаційно-правове регулювання системи охорони здоров'я в Подільській губернії на початку ХХ ст. / Д. Лебедев // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 18 : Збірник наукових праць. Економіка і право. Вип. 15. – Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – С.140–146.

*Інші наукові публікації, тези та матеріали виступів на
наукових конференціях:*

9. Лебедев Д. В. Організаційно-правова робота Міністерства народного здоров'я та опікування Української держави 1918 р. з органами місцевого самоврядування. / Д. Лебедев // Юридична освіта і наука в Україні: традиції та новації. Десяті юридичні читання : Матеріали Міжнародної наукової конференції 15–16 травня 2014 р. – К. : НПУ імені М. П. Драгоманова, 2013. – С. 101–104.

10. Лебедев Д. В. Історико-правова оцінка роботи Міністерства народного здоров'я та опікування за часів Директорії УНР (грудень 1918 – серпень 1921 рр.) / Д. Лебедев // Актуальні проблеми медичного права : Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 28 березня 2014 р. – Одеса, Міжнародний гуманітарний університет. – С. 40–45.

11. Лебедев Д. В. Законодавчі акти і діяльність МНЗтаО Української держави у сфері реформування лікарських управлінь у 1918 р. / Д. Лебедев // Політико-правова реформа в Україні: історія, сучасність, перспективи. Дев'яті юридичні читання : Матеріали Міжнародної наукової конференції 24–25 травня 2013 р. – К. : НПУ імені М. П. Драгоманова, 2013. – С. 124–126.

12. Лебедев Д. В. Політико-правова оцінка діяльності Міністерства народного здоров'я та опікування за доби Української держави (квітень–грудень 1918 р.) / Д. Лебедев // Правоосвітницька діяльність юридичних клінік на базі вищих навчальних закладів : Матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції 17 травня 2013 р. – Дніпропетровськ, Національний університет ім. О. Гончара. – С. 73–76.

13. Лебедев Д. В. Організація та керівництво охороною здоров'я в Україні (друга половина XIX – початок XX ст.): правовий аспект / Д. Лебедев // Актуальні проблеми медичного права : Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції 29 березня 2013 р. – Одеса, Міжнародний гуманітарний університет – О. : Вид-во Фенікс, 2013. – С. 89–92.

14. Лебедев Д. В. Правові заходи з організації та керівництва охороною здоров'я в Україні (друга половина XIX – початок XX ст.). / Д. Лебедев // Право як ефективний суспільний регулятор. Частина 1 : Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 6–7 квітня 2012 р. – Львів : «Центр правничих ініціатив» – С. 41–43.

15. Лебедев Д. В. Історико-правові засади становлення та розвитку системи охорони здоров'я на українських землях на початку XX століття та у період УНР / Д. Лебедев // Культура і право на початку XXI століття. Сьомі юридичні читання : Матеріали Міжнародної наукової конференції 19–20 травня 2011 року. – Київ : НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – С. 154–157.

16. Лебедев Д. В. До питання створення та розвитку Міністерства охорони здоров'я України у 1917–1919 рр. / Д. Лебедев // Правова культура, правова свідомість і право. Шості юридичні читання : Матеріали Міжнародної наукової конференції 22–23 квітня 2010 р. – Київ: НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. – С. 92–94.

АНОТАЦІЯ

Лебедєв Д. В. Створення міністерств народного здоров'я та опікування Української держави, Директорії Української Народної Республіки і їхня діяльність (квітень 1918 – серпень 1921 рр.). – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. – Київ, 2014.

У дисертації демонструється стан дослідження розбудови системи охорони здоров'я в Україні до квітня 1918 р. Розглядаються організаційно-структурні основи функціонування МНЗтаО Української держави у квітні-грудні 1918 р. Аналізується нормотворча діяльність Міністерства народного здоров'я та опікування Української держави і його структурних підрозділів. Акцентується увага на проблемах впровадження урядом відповідних нормотворчих напрацювань у практику охорони здоров'я населення. Дається аналіз політико-правової діяльності МНЗтаО за часів Директорії УНР (грудень 1918 – серпень 1921 рр.). Висвітлюються політико-правові наслідки функціонування МНЗтаО Української держави, Директорії УНР з метою використання історичного досвіду у процесі реформування сучасної системи охорони здоров'я в Україні. Відзначається, що принципові положення державної політики у галузі охорони здоров'я та опікування були конкретизовані у ряді законів і законопроектів, розроблених фахівцями МНЗтаО протягом червня – першої половини липня 1918 р.

Ключові слова: Гетьманат, Українська держава, Міністерство народного здоров'я та опікування, нормативно-правове регулювання, нормотворча діяльність, Українська Народна Республіка, Директорія, Міністерство охорони здоров'я України.

АННОТАЦИЯ

Лебедев Д. В. Создание министерств народного здоровья и попечительства Украинской державы, Директории Украинской Народной Республики и их деятельность (апрель 1918 – август 1921 гг.). – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Национальный педагогический университет имени М. П. Драгоманова. – Киев, 2014.

В диссертации отмечается, что современная историческая наука при освещении истории периодов Украинской державы и Директории УНР эволюционировала от положительных, а в отдельных случаях апологетических, к реалистическим, а в последнее время откровенно критическим оценкам. При этом современные исследователи данных периодов, как и их предшественники, продолжают обходить

вниманием сложные и динамичные процессы, которые происходили в сфере здравоохранения и социальной защиты населения во времена Украинских революций 1917–1921 гг. Делается вывод, что на сегодняшний день нет специальной работы, в которой бы комплексно анализировалась социальная политика Украинской державы в этой чрезвычайно важной и актуальной сегодня сфере. Уделяется внимание источникам диссертации, в том числе архивным материалам.

В работе рассматривается состояние развития системы здравоохранения в Украине до апреля 1918 г. Обращается внимание на различия организации медицинского дела в различных регионах Украины, в частности, на западноукраинских землях.

Акцентируется внимание на организационно-структурных основах функционирования Министерства народного здоровья и попечительства Украинской державы в 1918 г. Отмечается, что структура МНЗиП по состоянию на 24 сентября 1918 г. была следующей: Министр, Совет министра, четыре департамента (медицинский, санитарный, государственной опеки, департамент общих дел). Анализируется нормативно-правовая база, которая регулировала вопросы здравоохранения и социальной защиты населения. Отмечается, что принципиальные положения государственной политики в сфере здравоохранения и попечительства были углублены и конкретизированы в ряде законов и законопроектов, разработанных специалистами МНЗиО на протяжении июня – первой половины июля 1918 г.

Очерчивается круг проблем, по которым правительство не смогло реализовать определенные нормотворческие наработки в практику здравоохранения населения. Делается анализ работы МНЗиП во времена Директории УНР (декабрь 1918 – август 1921 гг.). Анализируются политико-правовые последствия функционирования МНЗиП Украинской державы, Директории УНР с целью использования исторического опыта в процессе реформирования современной системы здравоохранения в Украине. Обращается внимание на необходимость использования опыта прошлого при проведении медицинской реформы.

Ключевые слова: Гетманат, Украинская держава, Министерство народного здоровья и попечительства, нормативно-правовое регулирование, нормотворческая деятельность, Украинская Народная Республика, Директория, Министерство здравоохранения Украины.

SUMMARY

D. Lebedev. Establishment of the Ministries of National Health and Care of the Ukrainian State, the Directory of the Ukrainian People's Republic and Their Activities (April 1918 - August 1921). - Manuscript.

Thesis for the degree of candidate of juridical sciences, specialty 12.00.01 – Theory and History of the State and Law; History of Political and Legal Studies. – National Pedagogical Dragomanov University. – Kyiv, 2014.

The dissertation shows the condition of research development of health care system in Ukraine till April 1918. The organizational and structural bases of functioning of the MNHandC of the Ukrainian state in April-December 1918 are considered. Norm-creating activities of the Ministry of National Health and Care of the Ukrainian state and its departments are analyzed. Attention is focused on the problems of the government implementation of the relevant norm-creating developments in the practice of public healthcare. The analysis of political and legal activities of the MNHandC under the Directory of the UPR (December 1918 – August 1921) is provided. Political and legal functioning consequences of the MNHandC of the Ukrainian state, the Directory of the UPR are highlighted for the purpose to use historical experience in the reform of the modern healthcare system in Ukraine. It is noted that the fundamental provisions of the state policy in the sphere of health and care were specified in a number of laws and draft laws legislation which were developed by the MNHandC specialists during June – the first half of July 1918.

Key words: Hetmanate, the Ukrainian state, the Ministry of National Health and Care, legal regulation, norm-creating activities, the Ukrainian People's Republic, the Directory, the Ministry of Healthcare of Ukraine.