

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

Орленко Василь Васильович

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри комерційного права Київського національного торговельно-економічного університету

У статті аналізується процес систематизації протиепідемічного законодавства Російської імперії в першій половині ХІХ ст. Розглянуто місце систематизації санітарно-епідеміологічного законодавства у загальній систематизації російського законодавства, охарактеризовано основні особливості та вимоги висунуті до нормативних актів, що регулюють санітарні та медичні відносини. Значна увага також приділена ХІІІ – тому Зводу законів Російської імперії як одному з перших комплексних джерел медичного права.

В статье анализируется процесс систематизации противозидемического законодательства Российской империи в первой половине ХІХ века. Рассмотрено место систематизации санитарно-эпидемиологического законодательства в общей систематизации российского законодательства, дана характеристика основным особенностям и требованиям к нормативным актам, регулирующим отношения в сферах санитарии и медицины. Значительное внимание также уделено ХІІІ – тому Свода законов Российской империи как одному из первых комплексных источников медицинского права.

In this article the process of systematization of Russian Empire's antiepidemic legislation in the first part of the ХІХ century. The place of the systematization of sanitary and antiepidemic legislation in the general russian law's systematization is reviewed in the article. Also the main features of sanitary and medical legislation is characterized. The special attention is payed to ХІІІ tome Code of Russian Empire's Laws as one of the first complex sources of medical legislation.

Ключові слова: історія медичного права, систематизація законодавства, Звід законів Російської імперії, протиепідемічне законодавство, Статут Лікарняний.

Одним із найважливіших завдань українського законодавства в сфері охорони здоров'я є визначення ролі держави і органів місцевого самоврядування в процесі забезпечення громадянам нашої країни правових гарантій отримання належної якості доступної медичної допомоги, гідних санітарно-гігієнічних умов життя, які сприяли б гармонічному розвитку людини, запобігали б виникненню і розповсюдженню епідемічних захворювань.

В цьому складному, багатогранному процесі надзвичайно важливого значення набуває участь держави у формуванні нормативної бази охорони здоров'я. Причому справа зводиться не стільки до прийняття тих чи інших нормативних актів (їх кількість ще не свідчить про зростання рівня правового регулювання), як до систематизації законодавства про охорону здоров'я.

У цьому зв'язку видається важливим і практично значущим завдання аналітичного дослідження досвіду систематизації російського законодавства першої половини ХІХ ст. взагалі, і санітарно-епідемічного законодавства зокрема.

Звернення до історичного досвіду проведення систематизації законодавства в Російській імперії є цілком виправданим, оскільки дослідження цього процесу в контексті особливостей впорядкування санітарно-епідеміологічної нормативної бази в минулому, дозволяє отримати чітке уявлення про те, як ці завдання мають вирішуватися в Україні сьогодні. Адже ще 5 березня 1998 р. Верховна Рада України прийняла Постанову "Про підготовку до видання Зводу законів України". Він мав впорядкувати всю нормативно-правову базу країни, в тому числі і в сфері охорони здоров'я, усунути суперечності між окремими її елементами, сприяти вдосконаленню вітчизняного законодавства, виконанню ст.57 Конституції України щодо гарантій кожному знати свої права та обов'язки. Але через низку причин це видання до цих пір не здійснено. Отже, питання систематизації українського законодавства через його невирішеність залишається актуальним і по сьогоднішній день. А звідси викликає значний інтерес вивчення досвіду здійснення подібної роботи в Російській імперії в першій половині ХІХ ст.

Російське законодавство початку ХІХ ст., яке з 40-х років буде поширене і на українські землі, являло собою різномірну масу нормативно-правових актів, що не завжди узгоджувалися між собою або навіть суперечили один одному. За півтора століття після Соборного Уложення (1649 р.) в Росії накопичилась величезна кількість законів, указів,

постанов та інших актів, які необхідно було впорядкувати, привести в систему. Багато з них стосувалися організації санітарно-епідемічної діяльності.

Спроби провести систематизацію законодавства робилися, але завершувалися вони безуспішно. За період з 1700 р. до 1826 р. в Росії було створено декілька комісій перед якими ставилося завдання впорядкувати законодавство, але жодна з них своєї мети не досягла. Головною причиною невдачі численних спроб систематизації російського законодавства, на думку відомого російського правознавця кінця XIX – початку XX ст. Г.Ф.Шершеневича (1863-1912), була відсутність належної юридичної підготовки спеціалістів, які її здійснювали. З цього приводу він, зокрема писав, що “в Росії були законознавці в особі дяконів і піддячих, але не було освічених юристів” [8, 57]. Інший правознавець, професор Імператорського Московського Університету О.Н.Філіпов (1853-1909), у своїй відомій праці “Історія російського права”, невдалі спроби по проведенню кодифікації тогочасного законодавства пояснював тим, що ці роботи були доручені людям, для яких ця робота не була основною. які були обтяжені іншими справами. До того ж їх теоретичні знання права не завжди поєднувалися з практичними знаннями законів [7, 44]. Безумовно, важко не погодитися з висновками цих відомих науковців, але, очевидно були причини і більш вагоміші, які слід відшукувати в політичній площині. По-перше, правлячі кола Російської імперії, проводячи політику спрямовану на централізацію і уніфікацію управління, намагалися досягти цього і в праві. Тому вони не могли допустити появу кодифікованих актів, які б допускали хоч якусь відмінність місцевих законів від загальноімперських. Саме цим пояснюється той факт, що ціла низка кодифікованих актів, які були підготовлені у XVIII – на початку XIX ст. в Україні так і не набули чинності, оскільки не були затверджені російським урядом. По-друге, у 1804 р. комісією з кодифікації під керівництвом С.Сперанського було розроблено проекти цивільного, кримінального і торговельного уложень (кодексів). Але жодний з них не був прийнятий, оскільки реакційне тогочасне російське дворянство, яке посідало всі керівні посади в державі, вбачало в них значний вплив законодавства французької революції кінця XVIII ст. і боялося перенесення її ідей на російський ґрунт. Отже до другої чверті XIX ст. російське законодавство взагалі, і санітарно-епідеміологічне в особливості, залишалися невпорядкованими і суперечливим.

Проте потрібно відзначити, що незалежно від кодифікаційних робіт, які проводилися на загальнодержавному рівні, спроба систематизації медичного законодавства була зроблена доктором медицини Є.Є.Петровим (1798-1849). Ним було підготовлено “Зібрання російських законів з медичного управління”, які включали нормативні акти за період 1640-1827 рр. і які потім ввійшли до 19, 20 і 22 книг неофіційного “Зібрання російських законів”, що видавалися в 1818-1828 рр. приватним кодифікатором І.С.Пестовим (1788-1840 рр.). Всі закони, постанови та інші нормативно-правові акти, які стосувалися медичного управління, в кожному томі були розміщені в хронологічній послідовності, із вказівкою, за правління якого царя вони приймалися. Ця робота, незважаючи на деякі її недоліки, головним з яких була певна непослідовність у систематизації нормативних актів, мала величезне практичне значення, так як вона стала, не чим іншим, як повним зібранням законів Російської імперії у медичній сфері.

З вступом на престол Російської імперії Микола I (1796-1855) серед першочергових завдань свого правління назвав систематизацію законодавства. Головною метою вдосконалення останнього він вважав необхідність його впорядкування таким чином, щоб без введення якісно нових норм, забезпечити зміцнення нормативно-правових основ держави [2,437].

Для досягнення поставленої мети імператор залучив до роботи в комісії М.М.Сперанського (1772-1839). Дякуючи його великим теоретичним знанням в правовій сфері і досвіду управлінської діяльності, а також вдалому добору кадрів спеціально створеного для цього II Відділення Власної Його Імператорської Величності канцелярії, поставлене імператором завдання було успішно виконано. Розпочав роботу М.М.Сперанський з того, що до комісії з складання Зводу законів залучив здібних випускників імператорського Царськосельського ліцею, Петербурзького та Московського університетів. М.М.Сперанський запропонував скласти Повне зібрання законів Російської імперії, в якому законодавчі акти розмістити в хронологічній послідовності. Перед укладачами постало непросте завдання – потрібно було виявити і зібрати величезну кількість нормативних актів. Ситуація ускладнювалася тією обставиною, що в Російській державі починаючи з 1649 р. не проводилося ні офіційної, ні приватної публікації зібрань законів. Багато з актів взагалі не публікувалися, а тиражувалися шляхом переписування (таких було виявлено більше 2000). Нормативно-правові акти часто суперечили один одному і в достатній мірі не відображали потреб соціально-економічного розвитку країни. Спочатку було проведено значну роботу по

виявленню нормативних актів, їх звірці, відбору. Було складено реєстр відібраних актів до якого ввійшло 53 240 назви.

Певну складність викликала і термінологія. Закони при їх обнародуванні отримували різноманітні назви, одні з яких були успадковані з старих часів (укази, статuti, грамоти та ін.), інші з'явилися в період Імперії (регламенти, артикули, інструкції, установлення тощо). Все це приводило до неоднозначного їх тлумачення та застосування. З огляду на це, М.М.Сперанський вважав за потрібне спочатку визначитися з найважливішими юридичними термінами, а потім вже їх застосовувати в процесі кодифікації.

Важливе значення М.М.Сперанський приділяв питанням змісту, призначенню і поділу законів. Загальне призначення всіх законів, на думку М.М.Сперанського, полягало у забезпеченні користі і безпеки для всіх людей. В зв'язку з цим він особливу роль відводив законам державним і цивільним. Перші, як він вважав, повинні визначати відносини держави з приватними особами, а другі – регулювати стосунки між останніми [3,17].

М.М.Сперанський розрізняв три стадії кодифікаційної роботи:

1) Складання Повного зібрання законів, тобто розміщення законодавчих актів у хронологічній послідовності (хронологічна інкорпорація законодавства).

2) Складання Зводу законів, тобто розміщення всіх діючих законів у систематизованому порядку, але без зміни їх суті (галузева консолідація).

3) Складання Уложення – оновленого кодифікованого акта із необхідними доповненнями та змінами, тобто приведення до системи діючих законів.

Ці стадії М.М.Сперанський розглядав в контексті взаємопов'язаного єдиного процесу. Зокрема, він неодноразово наголошував, що зроблені раніше спроби систематизувати законодавство були безуспішними тому, що уложення (кодекси) створювалися без зводу існуючих законів, а зводи – без повного їх зібрання. Уложення не могли бути створеними без об'єднання і аналізу колишніх законів з необхідними змінами і виправленнями, виходячи з практики їх застосування [3, 18].

До нормативних актів, які регулювали лікарняно-санітарну діяльність, висувалися додаткові особливі умови:

“ а) щоб вони не суперечили ні розуму, ні загальному духу законів;

б) щоб вони узгоджувались з правилами лікарняної науки і практики;

в) щоб відповідали клімату і природним умовам країни, образу життя, звичаям, ступеню освіти і віросповідання народу, для якого пишуться; відповідно із зміною цих обставин повинні змінюватися або скасовуватися і закони;

г) щоб закони, які приймаються були придатні до виконання, і щоб народ не дратувала дія закону, оскільки в такому випадку невиконання його може стати розповсюдженням явищем;

д) щоб закон, який приймається з метою відвернення передбачуваної небезпеки, не звужував меж медичної науки. Наприклад, в законі не потрібно говорити, чим саме потрібно надавати лікарняну допомогу пораненому, уявнопомерлому тощо;

е) щоб ці приписи були складені так, щоб у випадку порушення закону, з легкістю можна було не тільки розкрити правопорушення, але виявити і самого порушника” [1, 12-23].

Але звичайно є зрозумілим, як відзначав доктор медицини К.Гелінг, який приймав безпосередню участь у розробці законів у медичній сфері, що “дотримання всіх цих умов з точністю до букви при початковому написанні законів буває дуже важко... Враховуючи це Уряд часто видає тимчасові закони, у вигляді “експерименту”, затверджуючи їх не інакше, як після двох а то і більше років випробовування і переконавшись у їх прямій користі. Прикладом може слугувати Карантинний статут, який 14 років існував у вигляді проекту” [1,13]. Ці обставини обумовлювали певні труднощі при здійсненні кодифікаційних робіт.

Проект Зводу законів був направлений в ревізійні комітети, які спеціально створювалися при міністерствах і різних управліннях. Перед ними Імператором Миколою I було поставлене завдання “оглянути Зводи з двох позицій: проаналізувати їх повноту і точність, тобто визначити: 1) чи всі діючі нині закони представлені у кожній частині Зводу, 2) чи не включено зайвих законів, які скасовані найновішими актами” [4, 171]. Свої висновки комітети повинні були представити Імператору. Ревізія тривала 4 роки (з квітня 1828 р. до травня 1932 р.) [5,153].

Під час проведення комісії з'явилися нові акти, якими скасовувалися або змінювалися існуючі. Тому необхідно було знову повертатися до Зводу і змінювати не тільки окремі статті, але навіть цілі глави і розділи. Проте оскільки граничним терміном для завершення роботи над Зводом було встановлено початок 1832 р., то всі подальші зміни вирішено було віднести до його продовження. Виключення були зроблені лише для тих нових законодавчих актів, які

являли собою цілу та неподільну частину Зводу. Такими були, наприклад, Установлення Комерційного суду, Положення про оцінку і продаж майна, Карантинний статут тощо [6, 719-788].

19 січня 1833 р. в залі Державної Ради за присутності Миколи I томи Повного зібрання і Зводу законів Російської імперії були представлені Державній Раді. Повне зібрання законів Російської імперії включало 40 томів законів (30 920 актів) і 5 томів додатків. Хронологічно воно охоплювало період з 1649 р. до 1825 р. На основі Повного зібрання законів було складено Звід законів Російської імперії. До нього були включені лише діючі акти. Причому деякі з них були піддані скороченню, а у випадках кількох актів, які суперечили один одному – відібрані пізніші. Звід складався з 8 частин, які охоплювали 15 томів. Законодавчі акти було систематизовано за галузями права. До кожної статті Зводу, а їх було більше 30 тисяч, було складено коментар, який вказував на джерело з якого вона була взята. Вказівка на відповідний закон потрібна була як керівництво до пізнання справжнього змісту закону, для розуміння його суті у випадку сумніву. Вони потрібні були також як кращий спосіб тлумачення – система, заснована не на довільних думках і висновках, а на простому зіставленні двох форм одного і того ж закону: початкової і похідної.

З точки зору санітарно-епідеміологічного законодавства цікавість викликає книга сьома Зводу законів – Статуті благочинія (закони поліції). Вона складалася з двох томів – XIII і XIV. До тому XIII ввійшли Звід Статутів про народне продовольство, Звід Установлень і Статутів про громадське опікування, Звід Установлень і Статутів лікарняних. Нормативні акти, які стосувалися діяльності лікарень, порядку надання медичної допомоги, були вміщені у Зводі Установлень і Статутів громадського опікування. Пояснювалося це тим, що лікарні перебували у віданні Приказів громадської опіки. Управління всіма медичними питаннями в Імперії, заходи боротьби з інфекційними захворюваннями, проведення судово-медичних досліджень регулювалося нормативними актами, які ввійшли до Зводу Установлень і Статутів лікарняних. Імператор, з урахуванням думки Державної Ради, затвердив Повне зібрання законів і Звід Законів Російської імперії і ввів їх в дію з 1 січня 1835 р. На цей час Звід законів Російської імперії вже був перекладений на французьку, німецьку і польську мови.

Після першого видання Зводу законів в 1842 р. вийшло друге, а в 1857 р третє його видання, кожне з яких містило 15 томів. Після 1857 р. Звід законів не перевидавався, а виходили лише окремі томи (так зване “неповне видання Зводу законів”). Так в 1892 р. і 1905 р. видавався XIII том з новим Лікарняним статутом, а в 1915 р. цей же том вийшов з новим Статутом про громадську опіку. В проміжках між виданнями Зводу друкувались Продовження до нього, в яких отримували відображення всі зміни і доповнення законів, з вказівкою на скасовані та нові статті. Наприклад, такі Продовження до XIII тому вийшли в 1863, 1864, 1868, 1869, 1871, 1872, 1876, 1880, 1883, 1889 та наступних роках.

Значення Зводу законів Російської імперії полягало в першу чергу у тому, що він включав правові норми, які раніше у великій кількості викладалися у розрізнених, не завжди відомих законодавчих актах, що ускладнювало їх застосування на практиці.

Систематизація російського законодавства, здійснена Комісією, яку фактично очолював М.М.Сперанський, і яка завершилася виданням Повного зібрання законів і Зводу законів Російської імперії, дозволила вибудувати чітку систему нормативно-правових актів, у тому числі регулюючих санітарно-епідеміологічну діяльність, що, в свою чергу, створювало правову основу для зміцнення законності в діяльності державного апарату в цілому і органів державного управління санітарно-епідеміологічною справою, зокрема.

Узагальнення та аналіз накопиченого досвіду, з урахуванням сучасного стану розвитку національної системи законодавства, повинні бути враховані вітчизняними науковцями та практиками при проведенні систематизації українського законодавства.

Література:

1. Гелинг К. Опыт гражданской медицинской полиции примененной к законам Российской империи. / К. Гелинг. – Вильна: Тип. А.Марциковского, 1842. –Т.1. –592 с.
2. Коняев Н.М. Подлинная история Дома Романовых / Н.М.Коняев. –М.: Вече, 2007. - 672 с.
3. Сперанский М.М. Предисловие к первому тому Полного собрания законов Российской империи / М.М. Сперанский. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1832. –Т.1. –С.16-20.

4. Сперанский М.М. Обзорение исторических сведений о Своде законов. – / М.М. Сперанский. –СПб: Тип. 2-го Отделения Его Императорского Величества канцелярии, 1833.– 200 с.
5. Сперанский С.И. Учение М.М.Сперанского о праве и государстве. / С.И. Сперанский – М.: “Ось - 89”, 2004. –224 с.
6. Устав о карантинах // Полное собрание законов Российской империи. –СПб., 1833. – Т.VII. –№ 5690. –С.719-788.
7. Филиппов Л.Н. История русского права. Конспект лекций. / –Ч.1. – Вып.3. / Л.Н. Филлипов – Юрьев: Тип. К.Маттисена, 1906. –296 с.
8. Шершеневич Г.Ф. История кодификации гражданского права в России. / Г.Ф. Шершеневич –Казань: Тип. Императорского университета, 1898. –128 с.