

УДК 349.3(477) «19»:368.042

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРОФІЛАКТИЧНИХ УСТАНОВ УСРР У 20-Х РР. XX СТ.**

LEGAL REGULATION OF CARE INSTITUTIONS USSR IN THE 20'S. XX CENTURY

Мельничук М.О.,
*асистент кафедри правознавства
Вінницького національного аграрного університету*

Стаття присвячена аналізу нормативних актів, що регулювали порядок надання профілактичної допомоги в означений період. Висвітлено політику радянської держави в галузі охорони здоров'я. Проаналізовано практику діяльності профілактичних установ.

Ключові слова: будинки відпочинку, охорона здоров'я, культурно-масова робота, профілактична допомога, профілактичні установи.

Статья посвящена анализу нормативных актов, регулирующих порядок предоставления профилактической помощи в указанный период. Освещена политика советского государства в области здравоохранения. Проанализирована практика деятельности профилактических учреждений.

Ключевые слова: дома отдыха, здравоохранение, культурно-массовая работа, профилактическая помощь, профилактические учреждения.

This article analyzes regulations that govern the order of preventive care in the designated period. Outlines the Soviet state of health. Analyzed the practices of establishments.

Key words: holiday homes, health care, cultural work, preventive care, preventive institutions.

Постановка проблеми. Стаття 3 Конституції України визнає людину, її життя і здоров'я найвищою соціальною цінністю в державі. Відповідно до цього в статті 49 проголошується право громадян на охорону здоров'я. Реалізація задекларованих принципів у життя неможлива без докорінного реформування діючої системи охорони здоров'я. Окрім вивчення передових ідей зарубіжних країн у цій сфері, важливу роль у виробленні практичних рекомендацій має відіграти й вітчизняний досвід у цій сфері. На наш погляд, особливо корисним є досвід радянської держави періоду нової економічної політики, коли більшовикам довелося пристосовувати систему охорони здоров'я, в тому числі й профілактичної роботи, до умов ринкової економіки.

Стан дослідження. Проблема правового регулювання діяльності профілактичних установ не знайшла висвітлення в науковій літературі. Виняток складає праця А.М. Терованесова, який вивчав становлення законодавства про медичне страхування в Україні означеного періоду [1], та А.М. Гринзовського, який досліджував процес формування нормативно-правової бази системи охорони здоров'я України [2]. З огляду на це метою статті є висвітлення правових засад організації та діяльності профілактичних установ УСРР у 1920-х рр.

Виклад основного матеріалу. Турбота про збереження здоров'я робітників була однією із соціальних обіцянок, задекларованих більшовиками одразу після приходу до влади. Піддаючи нещадній критиці антисанітарні та важкі умови праці найманих працівників у капіталістичних державах, влада обґрунтовувала тезу про незацікавленість роботодавців в організації й проведенні профілактичних та оздоровчих заходів. Натомість висловлювалася думка, що радянська влада гарантує не лише безоплатне, ефективне та вчасне лікування робітників, але й проведення профілактичних заходів із запобігання таких поширених хвороб, як сифіліс, туберкульоз, алкоголізм тощо. Для реалізації в життя задекларованих принципів, відповідно до декрету РНК РСФРР від 6 квітня 1919 р., у конфіскованих поміщицьких маєтках пропонувалося створити найпростіші профілактичні установи – будинки відпочинку. Прикладом для наслідування в Україні мали слугувати подібні установи, вже створені у 1920–1921 рр. для відпочинку робітників найбільших промислових російських міст [3, с. 39].

Реалізуючи настанови центральних органів, український уряд своїм декретом «Про будинки відпочинку» (квітень 1921 р.) ставив перед губернськими радами професійних спілок завдання забезпечити через створення подібних установ ефективний відпочинок робітників та службовців під час щорічних відпусток [4, с. 83]. Станом на 1 жовтня 1923 р. будинки відпочинку, організовані, як правило, в колишніх поміщицьких маєтках, вже функціонували в більшості українських губерній. Найбільшою установою такого типу вважався перший всеукраїнський будинок відпочинку імені Артема, створений на території колишнього Святогорського монастиря.

Установа включала в себе сім корпусів, де одночасно могли оздоровитися 1100 осіб [5, арк. 301].

Медичне обстеження не відіграло важливої ролі при направленні до будинків відпочинку. В одних випадках воно було підставою для прийняття рішення профспілковими органами й реалізовувалося через діяльність лікарсько-відбірних чи лікарсько-контрольних комісій, в інших – проводилося вже після припису профспілки про направлення на оздоровлення. При цьому переважним правом користувалися працівники шкідливих виробництв. Періодичність направлення до будинків відпочинку складала один рік. Порушники режиму не лише негайно виписувалися з установи, але й втрачали право повторного прийняття. Відповідно до директив страхових органів заборонялося також приймати до будинків відпочинку епілептиків, наркоманів, вагітних жінок після семи місяців вагітності, а також осіб, хворих на нервові захворювання [6, с. 124].

Класовий підхід у профілактичній роботі реалізовувався через проходження бажаними потрапити до будинків відпочинку соціального відбору. Його суть полягала у відборі осіб, «найбільш цінних для пролетарського суспільства». Звісно, передусім це стосувалося робітничого класу як соціальної опори нового режиму. Частка пролетаризованих верств серед направлених мала складати не менше 80%. У разі порушення такого співвідношення до відповідальності притягали керівників місцевих органів охорони здоров'я та страхових органів. Згодом, за спільним рішенням ВЦРПС та ОДПУ СРСР (березень 1925 р.) до когорти робітників були долучені партійні функціонери, представники військових та силових відомств. Наприкінці 1920-х рр. список був розширений за рахунок: продавців; санітарів; робітників воєнізованої охорони; працівників пошти і телеграфу; працівників електростанцій тощо. Остаточне рішення про направлення до будинку відпочинку приймалося лікарсько-контрольною комісією за участю представника страхового органу [7, арк. 71].

Масова профілактична робота, реалізована через мережу будинків відпочинку, в УСРР розпочалася влітку 1922 р. Постановами профспілкових органів (Південного бюро ВЦСПС) від 2 червня та 25 серпня держава поклала зобов'язання із фінансування профілактичних установ на місцеві бюджети, в тому числі й на органи соціального страхування. Спроба наркома соціального забезпечення УСРР опротестувати дане рішення не увінчалася успіхом. Зважаючи на складне фінансове становище, страхові органи у 1922 році змогли профінансувати за власні кошти лише відкриття будинків відпочинку в Юзівці, Єнакієвому, Святогорську та Луганську [8, арк. 54–56].

Система фінансування будинків відпочинку була змінена лише в наступному 1922/23 р. За планом НКОЗ УСРР для працюючих робітників та службовців на цей сезон виділялося 4430 місць, 2 тисячі з яких мали бути профінансовані урядом, 1830 – за рахунок місцевих бюджетів та 600 місць – за кошти страхових органів. У наступному році через збільшення кількості місць, що фінансувалися страхови-

ми органами, загальна чисельність ліжок у будинках відпочинку була збільшена до 5 тисяч, що дало змогу за сезон оздоровити 16 тис. осіб. При цьому страхові органи отримали право використовувати на профілактичну роботу невитрачені кошти інших страхових фондів [9, арк. 46–53].

Проте в наступному сезоні 1924/25 року фінансування профілактичних установ ще більш ускладнилося. Постановою від 15 листопада 1924 р. Раднарко УСРР пропонував передати будинки відпочинку на баланс страхових органів та профспілок. Основним розпорядником коштів визнавалося Головне управління соціального страхування, для страхових органів на місцях встановлювалася щомісячна фінансова звітність [10, с. 254].

Найбільшого розмаху профілактична робота набула в районах Донбасу. Це пояснювалося намаганням влади забезпечити оздоровлення значної кількості промислових робітників, зосереджених на промислових новобудовах. Так, якщо у 1925 р. в середньому по Україні на профілактичну роботу витрачалося не більше 10% страхових коштів, то в Донбасі – 15%. У цілому в загальних витратах частка Донбасу складала 59,8%. У розрахунку на одного застрахованого сума витрат виявилася вдвічі більшою (5 крб. 19 коп. проти 2 крб. 67 коп.) [11, с. 23].

Прагнучи зміцнити фінансовий стан профілактичних установ, ЦВК та РНК СРСР своєю постановою від 23 жовтня 1925 р. звільнили будинки відпочинку від сплати податків з нерухомості, транспортних засобів та майна. А з 1 квітня 1926 р. профілактичні установи отримали право не сплачувати промисловий і прибутковий податки та окремі збори. У планах Головоцстраху на 1925/26 р. пропонувалося збільшити чисельність ліжок у відомчих профілактичних закладах з 5 до 7 тисяч, що дало б змогу охопити до 6% працюючих [12, с. 8].

У середині 1920-х рр. до створення профілактичних установ в УСРР долучилися і профспілки. Їх фінансування здійснювалося за рахунок спеціальних відррахувань роботодавцями згідно з умовами колективного договору. Великі промислові підприємства самостійно фінансували будівництво відомчих будинків відпочинку. Вже з листопада 1926 р. відррахування профспілкам на профілактичну роботу були скасовані, і з цього часу будинки відпочинку перебували виключно на утриманні страхових органів. Останнім у власність чи в оренду передали свої профілактичні установи й профспілки, внаслідок чого житловий фонд збільшився до 11 тис. ліжок [13, арк. 95].

У 1927/28 рр. страховим органам вдалося значно ширше охопити працюючих профілактичною допомогою. Окрім 12 тис. місць у будинках відпочинку, планувалося ще 529 місць у колоніях робітничої молоді. На утримання означених установ пропонувалося витратити майже 860 тис крб. За сезон через будинки відпочинку було пропущено майже 72 тис. осіб, а через колонії робітничої молоді – 5 тис. За професійною належністю серед відпочиваючих було найбільше працівників металургійної та гірничої промисловості (більше 35 тис. осіб). Однак, врахову-

ючи загальну чисельність робітників та службовців в УСРР, частка осіб, що отримали профілактичну допомогу, була незначною (5,9 на 100 застрахованих). Окрім того, починаючи із 1925 р., незважаючи на кількісне зростання пролетаріату, загальна сума коштів, витрачених на профілактику, зменшилася від 5,2 до 4,3 млн. крб. [13, арк. 89].

Скорочення витрат, насамперед, погіршило якість обслуговування та призвело до майже повного згорання культурно-масової роботи. У більшості будинків відпочинку все зводилося до виписування газет та журналів, а також читання лекцій із виробничої санітарії та гігієни праці. Посади культпрацівників та інструкторів залишалися лише в будинках відпочинку всеукраїнського масштабу – в Соснівці, Одесі та Святогорську. Окрім того, у звітній доповіді на пленумі Всеукраїнської ради професійних спілок, що відбувся у лютому 1927 р., йшлося про систематичні порушення дисципліни відпочиваючими, що виявлялося в організації азартних ігор, вживанні спиртних напоїв, курінні у невстановлених місцях. Керівництвом соцстраху в директивах на місця рекомендувалося максимально забезпечити дозвілля відпочиваючих через проведення екскурсій, демонстрації кінофільмів, організації бесід та лекцій на визначені теми тощо. Для проведення такої роботи в будинки відпочинку було направлено 101 культпрацівник, а вартість обслуговування збільшено до 4 крб., що складало 8% від вартості утримання [14, арк. 211].

Однак навіть такі заходи не внесли покращення в роботу профілактичних установ. Оприлюднюючи матеріали перевірок, журнал «Вопросы страхования» повідомляв про недоліки культмасової роботи будинків відпочинку у Глухівській, Запорізькій, Київській, Котопській, Миколаївській, Полтавській, Шепетівській та Уманській страхових касах. Критиці були піддані навіть методи проведення дозвілля у всеукраїнських закладах, що зводилися в основному до демонстрації вистав та організації прогулянок у ліс. Кореспонденти з місць повідомляли також про одноманітність їжі для відпочиваючих, приготування страв із неякісних продуктів, необґрунтовані розтрати, факти розкрадання та безгосподарності [15, с. 16–17].

Вже влітку 1928 р. у розпорядженні застрахованих на території УСРР функціонувало 32 будинки відпочинку, в яких побувало 73,5 тис. осіб, що на півтори тисячі більше від попереднього року, а собівартість одного місця зросла вдвоє (від 26 до 52 крб. на місяць). Окремі будинки відпочинку (наприклад, у Святогорську) переросли у своєрідні комплекси, що об'єднували декілька профілактичних установ із водо- та грязелікувальнями. Окремі перетворювалися у будинки відпочинку спеціалізованого типу. Так, будинок відпочинку у Соснівці спеціалізувався на лікуванні туберкульозу. Деякі будинки організували спеціальні відділення для матерів із дітьми від двох до п'яти років. Новацією сезону було створення в одинадцяти округах УСРР колоній для робітничої молоді, що функціонували на принципах самообслуговування та самофінансування [16, с. 21–22].

У 1928/29 р. для фінансування будинків відпочинку соцстрахом виділялося 2,6 млн. крб., що давало змогу охопити 96 тис. найманих працівників. Окрім того, Головне управління соціального страхування УСРР на початку 1929 р. прийняло рішення клопотатися перед союзним керівництвом про виділення коштів для побудови додаткових будинків відпочинку в Запоріжжі, Маріуполі та Святогорську [13, арк. 24].

Починаючи з другої половини 1929 р. на сторінках Центрального друкованого органу управління соціального страхування «Вопросы страхования» розгортаються дискусії щодо необхідності реформування будинків відпочинку. На думку авторів, основними причинами необхідності такого реформування були: недостатній рівень медичного обслуговування; неякісне харчування, занедбаність культмасової роботи. Окрім того, значна частка робітників перебування у будинках відпочинку асоціювала з можливістю розпивати спиртні напої, грати в азартні ігри, статевою розпустою. За наведеною статистикою більше двох третин відпочиваючих покидали будинки відпочинку раніше кінцевого терміну перебування, а п'ята частина направлених на відпочинок, отримавши путівки, привласнювали видані на проїзд кошти та залишалися вдома [17, с. 2].

Проте найцікавішими були висновки подібних висловлювань. Автори не пропонували шляхи виходу із ситуації, а одностайно заявляли про те, що в умовах мобілізації сил на виконання завдань першої п'ятирічки потрібно шукати інші форми оздоровлення, придатні для соціалістичного будівництва. Зауважувалося про те, що система культмасової роботи в профілактичних установах значно відстала від культурного рівня самих робітників [18, с. 3]. Проте за всіма завуальованими фразами чітко простежувалася думка про те, що в умовах активізації сил для здійснення «економічного стрибка до соціалізму» саме поняття відпочинку є недоречним. Тому окремі автори пропонували альтернативні форми відпочинку, що полягали у створенні спеціальних таборів для робітників та колоній для робітничої молоді. Основними принципами функціонування таких установ були самофінансування та запровадження трудових процесів. У період відпочинку робітникам пропонувалося надати посильну допомогу селянам-колгоспникам у вирощуванні та зборі врожаю. На думку більшовицьких ідеологів, окрім економічного ефекту, така організація відпочинку відігравала б політико-виховну роль, зміцнювала би зв'язок міста із селом. Звучали й більш радикальні пропозиції про

потребу у створенні воєнізованих таборів відпочинку для молоді з метою «розумного розподілу їх енергії» [17, с. 3].

Посилення класового принципу у профілактичній роботі в умовах взятого курсу на модернізацію економіки було лейтмотивом постанови ЦК ВКП(б) «Про медичне обслуговування робітників і селян» від 13 грудня 1929 р., в якій йшлося про необхідність покращення профілактичної роботи в промислових центрах великих індустріальних районів, зокрема Донбаського регіону. Реалізуючи партійні ініціативи, територію України було розділено на 6 типів районів, кожний з яких мав свій коефіцієнт обслуговування. До регіонів першого типу віднесли Кривий Ріг та Донбас (100%), до другого – Дніпропетровськ та Харків (80%), до третього – Запоріжжя, Маріуполь, Миколаїв (60%), до четвертого – Київ та Одесу (50%), до п'ятого – колишні окружні центри (30%), до шостого – всі інші райони (10%) [19, с. 13].

На кінець 1920-х рр. основним завданням у профілактичній роботі було обслуговування робітників провідних галузей промисловості. Становлячи у 1929/30 р. 27% від усіх інших робітників, вони отримали майже 60% місць у будинках відпочинку. Вартість їхніх путівок була на 20 крб. меншою від інших робітників. Із середини 1930 р. для направлення робітників до будинків відпочинку обов'язковою умовою була наявність робітничого стажу не менше півтора року. Незважаючи на те, що упродовж першої п'ятирічки в УСРР планувалося профінансувати будівництво 20 об'єктів профілактичного профілю на загальну суму 2 650 000 крб, в цілому в розрахунку на 100 осіб показники охоплення робітників профілактичною допомогою зростали не суттєво – від 4,7 до 7,1 [20, арк. 2].

Висновки. Отже, профілактична допомога у 20-ті рр. ХХ ст. реалізовувалася через направлення найманих працівників до будинків відпочинку. При цьому вони проходили не лише медичний, але й соціальний відбір, основною метою якого було дотримання класового принципу забезпечення. Охоплення профілактичними установами незначної кількості осіб пояснювалося фінансовими труднощами держави, яка була змушена перекласти цей фінансовий тягар на профспілкові органи та профспілки. В умовах взяття курсу на модернізацію економіки наприкінці 1920-х рр. державно-партійне керівництво посилює класові підходи у профілактичній роботі, надаючи перевагу забезпеченню промислових робітників провідних галузей промисловості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Терованесов А.М. Становлення законодавства про медичне страхування у центральній та східній Україні у двадцяті роки ХХ століття / А.М. Терованесов // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 543–548.
2. Гринзовський А.М. Становлення нормативно-правової бази системи охорони здоров'я України (20-30 роки ХХ століття) / А.М. Гринзовський // Актуальні проблеми клінічної та профілактичної медицини. – 2013. – №1. – Т.1. – С. 45–49.
3. Барит А.В. Социальное страхование при диктатуре пролетариата / А.В. Барит, Б.Т. Милютин. – М. : Профиздат, 1932. – 61 с.
4. Караваев В.В. Социальное страхование в СССР / В.В. Караваев. – 2-е изд. – М. : Госюриздат, 1959. – 239 с.
5. Центральный державный архив вищих органов власти та управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 364.
6. Фрейман І.І. Збірка правил про забезпечення застрахованих порядком соціального страхування / І.І. Фрейман. – Харків : Питання праці, 1929. – 270 с.

7. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 1154.
8. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 22.
9. ЦДАВО України. – Ф. 2623. – Оп. 1. – Спр. 1641.
10. Сборник действующего законодательства по социальному страхованию на Украине / Под общей редакцией И.И. Фреймана. – Харьков : «Вопросы труда», 1926. – 499 с.
11. Зиновьев Б.Г. Поступления и расходы в Донбассе / Б.Г. Зиновьев // Вопросы страхования. – 1925. – № 9. – С. 23–24.
12. Котляр М.Т. Президиум ВУСПС о положении медпомощи застрахованным на Украине / М.Т. Котляр // Вопросы страхования. – 1926. – № 7. – С. 8–9.
13. ЦДАВО України. – Ф. 2851. – Оп. 1. – Спр. 918.
14. ЦДАВО України. – Ф. 337. – Оп. 1. – Спр. 6115.
15. Александрович З.Т. Культобслуживание в домах отдыха Украины / З.Т. Александрович // Вопросы страхования. – 1927. – № 50. – С. 16–17.
16. Борисов Н.О. Дома отдыха Украины / Н.О. Борисов // Вопросы страхования. – 1928. – № 27. – С. 21–22.
17. Френкель М.В. Перестроим систему отдыха / М.В. Френкель // Вопросы страхования. – 1929. – № 43. – С. 2–3.
18. Игнатъев В.С. Перестроим систему работы домов отдыха / В.С. Игнатъев // Вопросы страхования. – 1929. – № 40. – С. 2–3.
19. Раюшкін В.О. Рапортуєт Главсоцстрах УСРР / В.О. Раюшкін // Вопросы страхования. – 1931. – № 6. – С. 13–14.
20. ЦДАВО України. – Ф. 2605. – Оп. 3. – Спр. 1598.