

*Мельничук М. О.*

*Національний педагогічний університет*

*імені М. П. Драгоманова, м. Київ*

## **СТРУКТУРА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ НАРОДНОГО КОМІСАРІАТУ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УСРР У ПЕРІОД НЕПу**

*У статті проаналізовано структуру та повноваження Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР у період НЕПу. Автором доведено, що система радянських органів охорони здоров'я будувалася за принципом централізації управління та чіткої ієрархії. Вказано, що Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР мав повноваження центрального органу у сфері охорони здоров'я.*

*Ключові слова: охорона здоров'я, нова економічна політика, Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР, медико-санітарні установи, радянська медицина.*

Ефективність функціонування органів виконавчої влади України у галузі охорони здоров'я залежить від врахування вітчизняного історико-правового досвіду. Особливо це стосується періоду НЕПу, коли розвивалися ринкові відносини та проводилися відповідні реформи, які, на нашу думку, потребують переосмислення та об'єктивної оцінки. Вважаємо, що результати історико-правового аналізу структури та повноважень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР у період НЕПу будуть корисними для реалізації якісних реформ у сфері охорони здоров'я в умовах розбудови України як соціальної держави.

Питання законодавчого регулювання діяльності радянських органів охорони здоров'я були предметом дослідження таких вчених, як О. Г. Грибан., А. М. Гринзовський, Г. Л. Демочко, С. Г. Стеценко,

І. Б. Усенко, І. Д. Хорош та інші. Однак ще недостатньо досліджені питання організації системи органів охорони здоров'я у період НЕПу, зокрема статусу Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. У зв'язку із зазначеним вище, метою статті є розкриття структури та повноважень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР у період НЕПу.

Організація центральних і місцевих органів радянської влади у сфері охорони здоров'я бере початок зі створення Військово-революційним комітетом Петроградської Ради медико-санітарного відділу 26 жовтня 1917 р. На думку І. Д. Хороша, велику роль у розбудові радянської державної охорони здоров'я відіграв I Всеросійський з'їзд медико-санітарних відділів Рад, скликаний 15-18 червня 1918 р. [1, с. 10]. З'їзд розглянув питання про завдання і організацію Народного комісаріату охорони здоров'я та його органів на місцях. 16 січня 1919 року, за прикладом РРФСР, було опубліковано декрет Тимчасового робітничо-селянського уряду УСРС «Про утворення відділу охорони здоров'я». Цей відділ згодом був перетворений у Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР (далі – НКОЗ УСРР). З цього часу вся цивільна та військова медико-санітарна частина переходили до відання центрального органу у сфері охорони здоров'я. Першим Наркомом охорони здоров'я УСРР було призначено П. П. Тутишкіна [2, ст. 26].

2 лютого 1919 р. Тимчасовий робітничо-селянський уряд ухвалив Положення «Про Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР», яким визначив повноваження та структуру останнього. Зокрема на НКОЗ покладалося вирішення таких питань: розробка і прийняття загальнообов'язкових постанов і розпоряджень у медико-санітарній сфері; здійснення нагляду і контролю за виконанням цих актів і застосування заходів для їх виконання; надання допомоги всім радянським установам в реалізації медико-санітарних цілей; організація та керівництво центральними медико-санітарними установами наукового та практичного характеру; здійснення фінансового контролю та фінансової допомоги у сфері медико-санітарних установ. Хоча ці завдання не були конкретизовані, та все ж, їх

аналіз вказує, що НКОЗ УСРР дійсно створювався радянською владою як центральний орган виконавчої влади у сфері охорони здоров'я.

Вбачається, що система радянських органів охорони здоров'я будувалася за принципом централізації управління та чіткої ієрархії. Скажімо, уряд призначав керівні органи НКОЗ УСРР – народного комісара та його заступника. Виконавчим органом кожного відділу вважалася колегія, яку затверджував уряд. До її складу входили керівники відділів – військово-санітарного, санітарно-епідемічного, лікувальної медицини, страхової медицини, санітарно-шкільного, медицини та санітарії шляхів сполучень, управління, культурно-просвітницького. Своєю чергою, відділи складалися з секцій (зуболікувальна, курортно-санітарна, протидії венеричним хворобам, протидії туберкульозу, протиалкогольна, медичної та санітарної статистики, інформаційна з бюро друку, судово-медична та медичної експертизи, фізико-терапевтична тощо). Іноді секції у своєму складі мали ще й підсекції. Наприклад, до фізико-терапевтичної секції входили такі підсекції, як рентгенівська, електротерапевтична, фото-біологічна, механіко-терапевтична [3, ст. 60]. Для реформування зуболікарської справи при НКОЗ 15 березня 1919 р. була заснована зуболікарська секція. Вона складалася з науково-статистичної, клініко-амбулаторної та контрольної-звітної підсекцій [4].

Для вирішення науково-практичних питань у складі НКОЗ УСРР діяла вчена медична рада, а також функціонував консультативний орган – центральна медико-санітарна рада, до якої входили представники робітничих організацій [3, ст. 60].

З метою посилення охорони здоров'я на транспорті НКОЗ, Народний комісаріат шляхів сполучень та Рада народного господарства ухвалили Положення «Про організацію медико-санітарної частини на шляхах сполучень УСРР» від 12 березня 1919 р. Усі медико-санітарні організації шляхів сполучення переходили до відання НКОЗ УСРР. Тут утворювався відділ медицини та санітарії шляхів сполучень, який керував всією медико-санітарною справою як на залізничних, так і на водних шляхах.

Розпорядження і постанови з медико-санітарних питань підписувалися завідуючим відділу та наркомом НКОЗ УСРР, а копії надавалися наркому шляхів сполучень і Раді народного господарства УСРР. Очолював відділ завідуючий, якого назначала колегія НКОЗ УСРР. Відділ складався з таких підвідділів: санітарно-епідемічного, лікувально-медичного, фармацевтичного та господарчого. Їх очолювали завідуючі-спеціалісти, котрі назначалися завідуючим відділу та затверджувалися колегією НКОЗ УСРР [5, ст. 282].

З метою впровадження в життя принципу єдиної радянської медицини РНК УСРР прийняла постанову «Про працю Наркомздраву» від 19 березня 1921 р., відповідно до якої військово-санітарне відомство, відомство залізничної та водної медицини входили до складу НКОЗ УСРР. Цією постановою окреслювалася низка завдань НКОЗ УСРР. Вбачається, що з-поміж них були й ті, що спрямовувалися на встановлення монополії держави у сфері охорони здоров'я. Наприклад, поряд з такими завданнями, як покращення санітарного стану в державі, охорона материнства та дитинства, розвиток санаторно-курортної мережі, підвищення кваліфікації лікарів було й таке, як планомірна ліквідація приватної лікарської практики. Таким чином, відбувалося одержавлення медичної галузі. Типовим для постанови було те, що вона шляхом надання переваг в обслуговуванні робітникам виражала інтереси «фабрично-заводського пролетаріату». Разом з тим, попри політичний характер, постанова містила й конкретні завдання для відповідних державних установ щодо забезпечення розвитку медичної справи. Зокрема вона посилила відповідальність окремих відомств за належне функціонування НКОЗ УСРР та медичних установ. Так Наркомпроду було доручено забезпечити всі лікарські і дитячі установи продуктами; Укранаргосу – забезпечити НКОЗ УСРР необхідними протезами, хімічно-фармацевтичними, оптичним інвентарем та інструментами; Всевидату – надати можливість НКОЗ УСРР видавати санітарну літературу [6, ст.131].

25 травня 1921 р. ВУЦВК прийняв постанову «Про лікувально-

санітарну справу на залізничних, водних і шосейних шляхах України». З цього часу у складі НКОЗ УСРР створювався відділ шляхів сполучень, який видав лікувально-санітарною справою на всіх залізничних, водних і шосейних шляхах України [7, ст. 260]. Відтак, НКОЗ УСРР закріпив свої повноваження на транспорті шляхом створення у своєму складі відділу шляхів сполучень.

Цього ж дня ВУЦВК прийняв постанову «Про контакт між воєнно-санітарним відомством і Наркомздравом УСРР», яка ввела до складу Колегії НКОЗ УСРР з дорадчим голосом начальника управління санітарної частини військ при командирі Збройних сил УСРР. Характерно, що він назначався НКОЗ РСФСР, а НКОЗ УСРР мав право звільнення його з посади. З метою проведення протиепідемічних заходів і організації лікувальної справи Начсанвійськ УСРР реалізовував постанови Колегії НКОЗ УСРР, узгоджені з наказами та розпорядженнями Реввоєнради Республіки, НКОЗ РСФСР та Головануправи. Він зобов'язаний був періодично звітувати про свою діяльність колегії НКОЗ УСРР [8, ст. 261]. Таким чином, військова медицина перебувала під контролем не лише НКОЗ УСРР, але й НКОЗ РСФСР.

Для визначення структури та повноважень санітарних органів України важливу роль мала Постанова РНК УСРР «Про санітарні органи Республіки» від 19 червня 1923 р. До завдань державних санітарних органів, зосереджених в НКОЗ УСРР і в місцевих інспектурах здоров'я, належали такі питання: санітарна охорона води, повітря, ґрунту, житла, харчових продуктів, цілющих місцевостей; участь у санітарному впорядкуванню населених пунктів та санітарному огляді промислових підприємств; охорона здоров'я дітей; організація протиепідемічних заходів на підприємствах; протидія соціальним хворобам; санітарна освіта та статистика; вивчення стану здоров'я різних верст населення та участь у заходах щодо поліпшення його фізичного стану; організація лікарняно-санітарної справи [9, с. 62]

11 травня 1923 р. НКОЗ УСРР прийняв положення «Про фармацевтичний підвідділ при лікувальному відділі НКОЗ УСРР». Для керівництва всією фармацевтичною справою в УСРР відповідно до цього

Положення у складі лікувального відділу НКОЗ утворився фармацевтичний підвідділ. Фармацевтичний підвідділ був вищим організаційно-інструкторським і контрольним органом в фармацевтичній сфері [10, арк. 110].

Для забезпечення належного санітарного стану та з метою протидії епідеміям у складі НКОЗ УСРР утворювалися відповідні органи. Наприклад, відповідно до постанови РНК «Про комісії для боротьби з малярією» від 18 липня 1924 р. у складі НКОЗ УСРР була утворена Центральна комісія, а при губернських, окружних, районних виконкомах – місцеві комісії. Такі комісії функціонували й на транспорті. Центральна комісія та її органи на місцях узгоджували між певними відомствами, організаціями, установами, приватними особами протималярійні заходи та впроваджували їх в життя [11, ст. 161].

З метою забезпечення охорони здоров'я дітей та на розвиток постанови «Про санітарні органи республіки» ВУЦВК і РНК УСРР постановою «Про державну організацію охорони здоров'я дітей і про права й обов'язки лікаря охорони здоров'я дітей» від 19 листопада 1924 р. в системі органів охорони здоров'я було засновано нові структурні підрозділи та введено посаду лікаря охорони здоров'я дітей. Таким чином, було утворено підвідділ охорони здоров'я дітей у складі Охматдиту НКОЗ УСРР [12, ст. 296].

3 квітня 1929 р. ВУЦВК і РНК УСРР прийняли нове положення «Про Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР». Відповідно до потреб часу реформування зазнали структурні підрозділи НКОЗ УСРР. Тепер він складався із загального відділу, лікувально-профілактичного відділу, санітарно-епідеміологічного відділу, відділу Охматдиту, бюро санітарної освіти, бюро медичної статистики, Української курортної управи. Крім того, до складу НКОЗ входили Центральна санітарно-технічна рада, комісія з розгляду скарг на постанови окружних комісій, Бюджетна нарада для попереднього розгляду планів і кошторисів фондів медичної допомоги застрахованим, планова комісія, науково-медична рада. З метою розробки

науково-практичних питань у сфері охорони здоров'я та для вдосконалення лікарів і підготовки лікарів-фахівців з окремих галузей медично-санітарної справи при НКОЗ УСРР функціонував науково-практичний інститут. Як і раніше, НКОЗ УСРР очолював народний комісар здоров'я та функціонувала колегія, до якої входили заступник народного комісара охорони здоров'я та члени, призначені РНК УСРР [13, ст. 85].

Аналізоване положення чітко закріплювало не лише структуру, але й повноваження відділів НКОЗ УСРР. Наприклад, до відання загального відділу належали такі завдання: розробка структури і штатів центрального апарату, а також їх затвердження для місцевих органів охорони здоров'я; проведення інструктажу та інспектування місцевих органів НКОЗ УСРР; раціоналізація апарату НКОЗ УСРР; формування проектів кошторисів НКОЗ УСРР і його місцевих органів; нагляд за своєчасним виконанням постанов уряду; розробка законопроектів і правил, що регулювали діяльність медпрацівників; організація медичної та фармацевтичної освіти; управління судово-медичною справою та видавничою діяльністю НКОЗ УСРР тощо.

У віданні лікувально-профілактичного відділу НКОЗ УСРР були такі питання: розробка планів заходів для забезпечення населення всіма видами й формами лікувально-профілактичної допомоги і протидії соціальним захворюванням, зокрема на транспорті, формування лікувально-профілактичної мережі установ; організація медичної експертизи, встановлення ознак інвалідності та участь в обстеженні інвалідів; виготовлення протезів і встановлення порядку видачі їх інвалідам; керівництво лікувально-профілактичною справою у виправно-трудовах установах, а також організація швидкої медичної допомоги пасажиром у транспорті; керівництво аптечною справою і розробка плану забезпечення населення ліками; керівництво місцевими лікувально-профілактичними установами та роботою науково-практичних установ, які знаходяться у віданні НКОЗ УСРР; участь, спільно з відділом Охматдиту, в розробці форм і планів розвитку фізкультури серед населення та здійснення нагляду за їх

впровадженням.

До компетенції санітарно-епідемічного відділу НКОЗ УСРР входили такі питання: організації та управління санітарною справою в Україні та здійснення загальнооздоровчих заходів, спрямованих на поліпшення санітарного стану в Республіці, зменшення захворюваності і смертності населення; нагляду у сфері санітарної охорони вод, повітря, ґрунту, харчових продуктів, житла, населених пунктів; розробки та реалізації заходів санітарної охорони морських меж та на транспорті; розробки загальнообов'язкових санітарно-гігієнічних та санітарно-технічних норм; керівництва заходами з протидії епідемічним та професійним захворюванням; організації епідеміологічних і санітарних обстежень, а також розробки планів оздоровчих заходів і розбудови мережі санітарно-епідеміологічних установ; керівництва науково-практичними і дослідними установами санітарно-епідемічного характеру, що знаходяться у віданні НКОЗ УСРР; розробки законопроектів у санітарно-епідемічній сфері; управління санітарними органами на місцях.

До відання відділу Охматдиту НКОЗ УСРР належало вирішення низки завдань, а саме: розробка заходів і планів боротьби з захворюванням, смертністю жінок і дітей, у тому числі на транспорті; управління пологовими будинками; розроблення організаційних форм і планів систематичного застосування оздоровчих заходів до дітей; керівництво медично-санітарною справою обслуговування та гігієнічного виховання дітей в установах соціального виховання; керівництво медично-санітарним обслуговуванням і гігієнічним вихованням підлітків на підприємствах і в фабрично-заводських школах; розробка планів розвитку фізкультури серед дітей; загальний нагляд за установами Охматдиту.

Бюро санітарної освіти НКОЗ УСРР відповідало за розробку заходів, спрямованих на поширення, поглиблення і підсилення санітарної освіти; керівництво місцевими органами охорони здоров'я у сфері санітарної освіти; розробку форм і методів організації самодіяльності робітників та селян у



сфері санітарної освіти [13, ст. 85].

Під кінець 1929 р. ВУЦВК і РНК УСРР прийняли постанову «Про організацію в складі НКОЗ УСРР відділу транспортної медицини», яка внесла зміни до Положення «Про Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР». З цього часу до складу НКОЗ УСРР увійшов відділ транспортної медицини, а компетенція решти відділів перестала розповсюджуватись на транспорт. До відання відділу транспортної медицини належало вирішення таких питань: керівництво медично-санітарною справою і вжиття протиепідемічних заходів на залізницях, водних, морських, шосейних і ґрунтових шляхах УСРР; організація лікарняно-санітарних установ на шляхах сполучення й розробка планів для покращення і розвитку медично-санітарної справи на транспорті; інспектування, нагляд і контроль за лікарнями та санітарними установами, а також за діяльністю органів що керують медико-санітарною справою на шляхах сполучення; забезпечення працівників транспорту і членів їх родин медико-санітарною допомогою, а також організація швидкої медичної допомоги пасажиром, що раптово захворіли на шляхах сполучення; розробка на шляхах сполучення заходів з протидії соціальним, професійним, епідемічним захворюванням, забезпечення медичної допомоги жінкам та дітям, розвиток санітарної освіти тощо [14, ст. 224].

Отже, у 20-х роках ХХ ст. одним із важливих завдань УСРР було формування системи органів державної влади у галузі охорони здоров'я. У цій системі НКОЗ УСРР виконував роль центрального органу виконавчої влади у сфері охорони здоров'я. Базовим документом, який закріплював структуру та повноваження НКОЗ УСРР було Положення «Про Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР». Крім того, питання діяльності НКОЗ УСРР визначали й інші нормативні акти уряду. Відповідно до цих актів система органів радянської влади у галузі охорони здоров'я будувалася за принципом централізації управління та чіткої ієрархії. Попри ринкові засади нової економічної політики радянської влади, в цей період встановлювалася

монополія держави у сфері охорони здоров'я та відбувалося одержавлення медичної галузі.

***Література:***

1. Хорош І. Д. Розвиток охорони здоров'я на селі в Українській РСР / І. Д. Хорош. – К. : Видавництво «Здоров'я», 1969. – 172 с.
2. Об организации отдела Здравоохранения // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919. – Киев : Т-во «Печатня С. П. Яковлева», Золотоворотская, № 11, 1919. – 580 с. – (Офіційне видання Народного комісаріату юстиції). – Ч. 3. – Ст. 26.
3. О Народном Комиссариате Здравоохранения (постановление) // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919. – Киев : Т-во «Печатня С. П. Яковлева», Золотоворотская, № 11, 1919. – 580 с. – (Офіційне видання Народного комісаріату юстиції). – Ч. 5. – Ст. 60.
4. Об учреждении зубо-врачебной секции при Народном комиссариате здравоохранения // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919. – Киев : Т-во «Печатня С.П. Яковлева», Золотоворотская, № 11, 1919. – 580 с. – (Офіційне видання Народного комісаріату юстиції). – Ст. 301.
5. Об организации медико-санитарной части на путях сообщения УСРР (положение) // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919. – Киев: Т-во «Печатня С.П. Яковлева», Золотоворотская, № 11, 1919. – 580 с. – (Офіційне видання Народного комісаріату юстиції). – Ч. 26. – Ст. 282.
6. Про працю Наркомздорову // Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1921 р. – Харьков : Вторая Советская типогр., Гончар. бульв. №6/2, 1921. – 703 с. – (Издание Народного Комиссариата Юстиции У. С. С. Р. Харьков, 1921г.). – Ст.131.
7. О лечебно-санитарном деле на железных, водных и шоссейных путях Украины (постановление) // Збір законів і розпоряджень робітничо-

селянського уряду України за 1921 р. – Харьков : Вторая Советская типогр., Гончар. бульв. №6/2, 1921. – 703 с. – (Издание Народного Комиссариата Юстиции У. С. С. Р. Харьков, 1921 г.). – Ст. 260.

8. Про контакт між військово-санітарним відомством і Наркомздравом УСРР // Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1921 р. – Харьков : Вторая Советская типогр., Гончар. бульв. №6/2, 1921. – 703 с. – (Издание Народного Комиссариата Юстиции У. С. С. Р. Харьков, 1921г.). – Ст.261.

9. Спаський М. Охорона здоров'я в УСРР. Основні закони і урядничі розпорядження / М. Спаський, С. Сокольський. – Харків-Київ : Медичне видавництво, 1932. – 260 с.

10. Держархів Вінницької області. – Ф. 777. – Оп. 2. – Спр. 11. – Арк. 234.

11. Про комісії для боротьби з малярією // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України : 4-е видання (офіційне) Народного Комісаріату Юстиції. – Харків : Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. – 1052 с. – Ч. 1. – Відділ перший. – № 1-55. – 1924 – Ст. 161.

12. Про державну організацію охорони здоров'я дітей і про права й обов'язки лікаря охорони здоров'я дітей // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України : 4-е видання (офіційне) Народного Комісаріату Юстиції. – Харків : Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. – 1052 с. – Ч. 1. – Відділ перший. – № 1-55. – 1924 – Ст. 296.

13. Про Народній комісаріат охорони здоров'я УСРР (положення) // Збірник Законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1929 рік. – Харків : Укрголовліт № 7 ім. В. Блакитного Держтресту «Харполіграф», 1929. – 1172 с. – (Офіційне видання Народного комісаріату юстиції). – Ст. 85.

14. Про організацію в складі Народнього комісаріату охорони здоров'я УСРР відділу транспортної медицини // Збірник Законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1929 рік. – Харків : Укрголовліт № 7

ім. В. Блакитного Держтресту «Харполіграф», 1929. – 1172 с. – (Офіційне видання Народного комісаріату юстиції). – Ст. 224.

***Мельничук М. О. Структура и полномочия Народного комиссариата здравоохранения УССР в период НЭПа***

*В статье проанализированы структура и полномочия Народного комиссариата здравоохранения УССР в период НЭПа. Автором доказано, что система советских органов здравоохранения строилась по принципу централизации управления и четкой иерархии. Указано, что Народный комиссариат здравоохранения УССР имел полномочия центрального органа в сфере здравоохранения.*

*Ключевые слова: здравоохранение, новая экономическая политика, Народный комиссариат здравоохранения УССР, медико-санитарные учреждения, советская медицина.*

***Melnychuk M. O. Structure and powers of the People's Commissariat of Health of the USSR during the NEP***

*The paper analyzes the structure and powers of the People's Commissariat of Health of the USSR during the NEP. The author proved that the system of Soviet public health was based on the principle of centralization of management and a clear hierarchy. It is indicated that the USSR People's Commissariat of Health had the authority of the central body in health care.*

*Key words: health care, new economic policy, the USSR People's Commissariat of Health, health institutions, Soviet medicine.*