

УДК 94 (477) «19»

Мельничук О.А. Організація санаторно-курортного лікування в системі соціального страхування в Україні у 1920 – 30-х рр. // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного педагогічного університету. Серія: історичні науки. – Т.20. - Кам'янець-Подільський: Оіюм, 2011. – С. 282-290.

О.А. Мельничук

ОРГАНІЗАЦІЯ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЛІКУВАННЯ В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ У 1920 – 30-Х РР.

В статті розглядаються організаційні основи профілактичної допомоги застрахованим. Аналізується порядок направлення, відбору, проїзду та перебування хворих в санаторіях та курортах.

Ключові слова: курорти, лікарсько-контрольна комісія, медичне страхування, медичний відбір, профспілки, санаторії, соціальний відбір.

В статье рассматриваются организационные основы профилактической помощи застрахованным. Анализируется порядок направления, отбора, проезда и пребывания больных в санаториях и курортах.

Ключевые слова: курорты, врачебно-контрольная комиссия, медицинское страхование, медицинский отбор, профсоюзы, санатории, социальный отбор.

In article are considered organizing bases preventive help to assureds. It Is Analysed order of the direction, selection, journey and stay sick in санаториях and resort.

Key words: resorts, medical -checking commission, medical insurance, medical selection, the trade unions, sanitarium, social selection.

Сьогодні в Україні тривають дискусії стосовно доцільності запровадження медичного страхування. Висловлюються різні полярні точки зору щодо його ефективності. Більше того, відповідний законопроект вже знаходиться на обговоренні у Верховній Раді України. Не надаючи перевагу жодній із сторін, ми пропонуємо здійснити історичний екскурс у 1920 – 30-ті рр., коли в Радянській Україні функціонувала страхова медицина. Зокрема, у своїй статті автор поставив за мету розкрити організаційні основи санаторно-курортного лікування як одного із напрямків медичного страхування.

Визначена автором проблема не була предметом спеціального дослідження. В той же час, у 1920 – 30-х рр. з'явилися окремі нариси для застрахованих, підготовлені відповідальними страховими робітниками¹. Законодавча основа організації санаторно-курортного лікування відображена у збірках нормативних актів². Практичні поради застрахованим подано у довідниках³. Окремі аспекти висвітлені у загальних працях із соціального страхування⁴.

Одним із напрямків реалізації медичного страхування 1920-1930-х рр. було надання санаторно-курортної допомоги застрахованим. Ще декретом РНК РСФРР від 6 квітня 1919 р. всі лікувальні місцевості та курорти були націоналізовані та оголошені власністю держави.

Санаторії організовувалися як висококваліфіковані лікувальні установи, які поряд із фізичними методами лікування застосовували і клінічні. В залежності від характеру діяльності санаторії поділялися на декілька типів: стаціонарні, нічні, денні, санаторії-табори. За місцезнаходженням санаторії були курортними та місцевими. За напрямками лікування: туберкульозні, кардіологічні, шлунково-кишечні, психоневрологічні, гінекологічні, кожні урологічні. Нововведенням більшовиків були нічні санаторії

(профілакторії), які вперше з'явилися в Україні у 1924 р. На 1939 р. їх нараховувалося біля 300⁵. На переконання більшовицьких лідерів санаторії повинні існувати лише для робітників, оскільки «пролетаріат є не лише головним виробничим класом, але й класом, що приведе все людство до перемоги над капіталістичним ладом»⁶. Більшість існуючих санаторіїв (80 %) були пристосовані для боротьби із туберкульозом. Розподіл місць в санаторіях, залежно від видів лікування розподілявся так: кліматичне лікування – 24,8%; бальнеологічне(водне) – 54,2%; грязеве – 18,6%; кумисне – 2,4 %⁷.

Головне призначення курортів полягало в їх природних лікувальних властивостях. В залежності від характеру таких властивостей курорти поділялися на: кліматичні, з мінеральними водами, з лікувальними грязями. Іноді на курортах використовували спеціальні електро-світло-водо-радіо-рентгено-лікування. Існували курорти загальнодержавного та місцевого значення.

Загальне керівництво по управлінню курортами покладалося на Головне курортне управління (Головкуруп), в УСРР – Українське курортне управління (Укркуруп). У 1918-1921 р. відбувається централізація курортної справи, після чого розпочинається період курортного будівництва. З утворенням СРСР, загальнодержавні курорти, що знаходилися на територіях союзних республік передавалися у відання відповідних народних комісаріатів охорони здоров'я. В період НЕПу курорти загальнодержавного значення здавалися на правах оренди державним органам, громадським, кооперативним організаціям та приватним особам. Окрім того, частина ліжок знаходилася на держбюджеті і розподілялася, головним чином, між селянами⁸.

З самого початку утримання профілактичних закладів планувалося здійснювати за державний кошт. Однак вимушений перехід до НЕПу з його госпрозрахунковим принципом вніс свої корективи. Через фінансові труднощі з 1924 р. утримання санаторіїв та курортів було знято із державного забезпечення. Через відсутність коштів санаторно-курортне лікування опинилося під загрозою ліквідації. За рішенням радянсько-партійного керівництва весь тягар матеріального утримання даних установ переносився на профспілки та страхові каси. У 1924-25 р. витрати на профілактику сягали 6,6% усіх витрат страхових кас, в 1925-26 р. – 4,8%, 1926-27 р. – 4,9%, 1927-28 р. – 5,1%⁹.

Профспілки, за рахунок спеціально зібраних коштів у 1924-25 р. відкрили перші свої установи. Особливе значення при цьому мала діяльність профспілок по укладенню колективних договорів із господарськими органами, під час яких профспілки добивалися спеціальних відррахувань на оренду санаторних ліжок. В листопаді 1926 р. за угодою між ВЦРПС, НКП, ВРНГ господарські органи були звільнені від сплати профспілкам відсотків на санаторно-курортну допомогу. З цього часу головну роль в утриманні санаторіїв для робітників відіграли страхові каси, які виділили для цього значну частину своїх коштів. Окрім матеріальної участі профспілки та страхкаси очолили роботу по організації санаторного лікування робітників. Вони розподіляли місця, проводили відбір хворих, виробляли обіжники та інструкції для керівництва, розглядали скарги хворих. За кошти страхових кас здійснювалася і оплата проїзду хворих¹⁰.

З метою досягнення плановості у справі організації санаторно-курортної допомоги, НКП УСРР своїм циркуляром від 5 січня 1925 р. пропонував страховим органам використовувати кошти, спеціально виділені для цього із Всеукраїнського запасного фонду соціального страхування, а також із місцевих фондів пенсій і допомог. Відпуск коштів передбачався: для утримання місцевих санаторіїв; на оренду ліжок на курортах загальносоюзного та українського курортних управлінь. Усі кошториси затверджувалися виключно Головоцстрахом УСРР. Звітність по утриманню профілактичних установ надавалася страхорганами щомісячно, не пізніше 15 числа за формами, встановленими Головним управлінням соціального страхування УСРР¹¹.

Постановою ЦВК та РНК СРСР від 23 жовтня 1925 р. санаторії, що перебували у віданні Центрального управління соціального страхування та його місцевих органів звільнялися від деяких місцевих податків: з нерухомості, майна, транспортних засобів¹². З

1 квітня 1926 р. на профілактичні установи не поширювалися державний промисловий, прибутковий податки, гербовий та інші збори¹³.

Значну увагу більшовики приділяли відбору та направленню застрахованих на лікування. Головним завданням при цьому було не лише відібрати осіб, які дійсно потребують медичної та профілактичної допомоги, але й забезпечити переважну більшість місць за представниками робітничого класу. Загальний порядок відбору й направлення хворих на санаторно-курортне лікування встановлювався Інструкцією НКТ СРСР від 14 березня 1925 р. В ній зазначалося, що відбір хворих на санаторно-курортне лікування проводиться через органи лікарняного контролю страхових кас. Виявлення хворих, що потребували курортного лікування, проводилося протягом року в порядку поточної роботи, як лікарями лікувальних установ і диспансерів, так і лікарсько-контрольним апаратом страхових кас. Такі хворі направлялися до лікарів-консультантів страхових кас, які здійснювали попередній відбір¹⁴.

Остаточне рішення про направлення на санаторно-курортне лікування приймалося як за медичними показами, так і за соціальною ознакою лікарсько-контрольною комісією (ЛКК) на підставі детального розгляду матеріалів (обліково-санаторних карт, засвідчених підписами лікувального й страхового лікарів, з доданими медичними даними, дослідженнями й аналізами). ЛКК викликала хворих, відповідно до розподілу місць, не пізніше як за два тижні до строку фактичного відрядження¹⁵.

Соціальний відбір у ЛКК проводився спільно з представниками профспілкових організацій. ЛКК приймала остаточне вирішення про направлення хворих на курорт за медичними показами, керуючись даними соціального відбору, із врахуванням виробничого моменту і страхової доцільності. Професійні спілки при направленні хворих із посвідченнями лікувальних установ у відбірну комісію губстрахкаси мали керуватися директивою ВЦРПС про те, що із загальної кількості хворих, що направлялися на курорти, було не менше 80% робітників від станка, інші місця відводилися для службовців та відповідальних працівників та членів сімей застрахованих. При порушенні даного співвідношення голова губернської страхової каси притягувався до відповідальності, а для губернії зменшувалася кількість санаторно-курортних путівок¹⁶.

Із передачею соціального страхування у відання ВЦРПС профспілкові організації зобов'язувалися видавати путівки робітникам і службовцям за рахунок соцстраху виключно за рішенням загальних профспілкових зборів. Списки осіб, яким надавалися путівки доводилися до відома всіх працівників даного підприємства. Перевага при отриманні путівок надавалася в першу чергу стахановцям, незалежно від стажу роботи. Для інших категорій працюючих путівки видавалися тільки тим робітникам і службовцям, які пропрацювали на даному підприємстві не менше 2 років і мали не менше 5 років виробничого стажу. При цьому в першу чергу путівки надавалися кращим ударникам, кваліфікованим робітникам провідних професій на даному підприємстві, членам профспілки¹⁷.

Постановою ВЦРПС від 7 березня 1938 р. стахановцям та ударникам гарантувалося першочергове та переважне право на отримання путівок в санаторії та на курорти. Преміювання путівками дозволялося лише при наявності медичних показів. Путівки працівникам видавалися не пізніше ніж за два тижні до початку терміну їх дії, а в окремих місцевостях – за місяць¹⁸.

За неправильну видачу путівок винні притягувалися до кримінальної і матеріальної відповідальності, як за розтрату та зловживання службовим становищем. Путівки вважалися цінними документами і зберігалися ФЗК нарівні із грішми та чековими книгами¹⁹. Правильність отримання і видачі путівок здійснювали ревізійні комісії ФЗК із залученням страхового активу, щомісячно перевіряючи правильність отримання, видачі і зберігання, ведення обліку та звітності по путівках. Невикористані путівки поверталися у профорганізації²⁰.

Санаторно-курортному лікуванню підлягали хворі з порушеною працездатністю,

яких не можна вилікувати на місці. Покази для санаторно-курортного лікування мали бути підтверджені довгочасним і всебічним спостереженням і обстеженням. Не підлягали санаторно-курортному лікуванню хворі на лихоманку та важкохворі, а також такі особи, які перенесли раніше захворювання, яке не порушує їх працездатності²¹.

Питання про направлення на санаторно-курортне лікування хворих на туберкульоз вирішувалося у тубдиспансерах, шляхом організації внутрішніх лікарських комісій із обов'язковою участю у них лікарів страхкаса та ради соціальної допомоги. Хворі, що їхали на курорти за власний кошт, у всіх випадках обов'язково проходили через ЛКК²².

Відбір туберкульозних і венеричних хворих для кліматичного лікування проводився лікувальними консультаціями при відповідних диспансерах. В місцевостях, де відсутні лікувальні комісії, відбір здійснював лікар. Попередній відбір інвалідів праці на курортне лікування провадився через Бюро лікарської експертизи. Остаточний відбір і направлення хворих на курорти здійснювала лікарсько-контрольна комісія. При направленні на курорти південного берегу Криму – спеціальна курортно-відбірна комісія²³.

За постановою РНК СРСР від 9 серпня 1937 р. для санаторно-курортного лікування за путівкою, наданою фабзавкомом безкоштовно, надавалася відпустка. У її термін входили основна та додаткові відпустки. На додаткову кількість днів, необхідних для санаторно-курортного лікування видавалися лікарняні листки. Листки видавалися лише санаторно-курортними комісіями за двома підписами, безпосередньо перед від'їздом на лікування. При зверненні за лікарняним листком робітник чи службовець надавав: путівку, витяг із постанови ради соціального страхування чи фабзавкому про безкоштовне надання путівки; довідку адміністрації про тривалість чергової та додаткової відпусток²⁴.

Продовження перебування в санаторії (понад термін) допускалося лише в тих випадках, коли на кінець терміну виписки робітник чи службовець був непрацездатний внаслідок гострого захворювання. Крім того, в туберкульозних санаторіях, у виняткових випадках, допускалося продовження перебування тих непрацездатних хворих, яким таке продовження могло забезпечити швидке відновлення працездатності. Таке продовження допускалося лише з попередньої згоди організації, що видала путівку, на термін не більше 1 місяця²⁵.

Відібраний через ЛКК хворий, направлений на санаторно-курортне лікування, діставав через апарат страхкаси санаторний білет (подорожню), де вказувався діагноз хвороби завірений підписами та печаткою комісії, лікарняний листок та проїзні документи до місця призначення. Всі хворі, направлені на курорти й санаторії Цусстраху, повинні були мати такі довідки: 1) про відпустку з причин хвороби; 2) про суму виданої хворому допомоги з причини тимчасової непрацездатності; 3) про видані хворому проїзні документи та 4) про попередження хворого про курортну оплату. Відповідальність за всі непорозуміння, що могли виникнути через відсутність всіх зазначених відомостей, покладалася на страхкасу, що направляла хворого на лікування. Статкарта хворому не видавалася²⁶.

Хворі, що направлялися до тубсанаторіїв Народного комісаріату охорони здоров'я та Головоцстраху отримували на руки в закритому конверті обмінні карти за встановленим зразком, копії яких залишалися в тубдиспансері при історії хвороби особи. Без обмінної карти хворий до санаторії не приймався. Всі тубсанаторії мали при виписці хворого обов'язково заповнити поворотну карту й в закритому конверті видати на руки хворому для передачі в тубдиспансер²⁷.

Хворі, що прибували в санаторії та на курорти із запізненням більш як на сім²⁸, а згодом – п'ять днів без поважних причин, позбавлялися права на курортне лікування й направлялися назад²⁹.

Кожному хворому, що направлявся на курорт з путівкою Цусстраху страхові каси видавали два проїзних посвідчення встановленої форми для поїздки до місця відпочинку та назад. Такі посвідчення виготовляло Центральне Управління Соціального Страхування

і розсилало страховим органам разом із санаторними квитками. Проїзд на українські курорти (Одеса, Бердянськ, Слов'янськ і інші) оплачували: страхова каса в один кінець за дійсною вартістю проїзду залізницею, на підставі офіційної довідки залізничної каси; на зворотній проїзд – органи Головоцстраху. Проїзд до санаторіїв місцевого значення здійснювався цілком за кошти страхкас³⁰.

Постановою Президії ВЦРПС від 15 березня 1936 р. встановлювався єдиний порядок оплати вартості проїзду в санаторії, на курорти та будинки відпочинку за путівками соцстраху. Так, при заробітний платі до 200 крб., застрахований сплачував 15 крб за проїзд в будинки відпочинку та 30 крб. – в місцеві санаторії. Особи із заробітком: від 200 до 300 крб. сплачували 50 крб.; від 300 до 400 – 75 крб.; від 400 до 500 – 100 крб.; від 500 до 600 – 150 крб.; понад 600 крб. – оплачували проїзд за власний рахунок, незалежно від його вартості. Оплата вартості проїзду проводилася виплатними пунктами фабзавкомів перед від'їздом на курорт за письмовою заявою застрахованого. У вартість проїзду не входили суми за страхування життя та інші збори у вигляді доплати за білет³¹. Оплачуваний час знаходження в дорозі при поїзді в санаторії становив 7-10 днів. За Постановою Президії ВЦРПС від 15 липня 1936 р. за путівки, які надавалися в будинки відпочинку безкоштовно встановлювалася плата в розмірі 20% вартості путівки³². Від сплати звільнялися учні шкіл ФЗУ та підлітки, працюючі на підприємствах³³, вагітні матері та матері із грудними дітьми³⁴.

Отже, з переходом до НЕПу організація та фінансування санаторно-курортної допомоги здійснювалася за рахунок страхових органів. Якщо медичним відбором визначалися підстави для лікування, то соціальний відбір забезпечував переважну більшість місць в санаторіях та на курортах для робітників провідних галузей промисловості. Чинним законодавством визначався порядок направлення, відбору, проїзду та перебування хворих в профілактичних установах.

Примітки

1. *Баевский И.Л.* Дома отдыха, санатории, курорты и здоровье застрахованных. Изд. 3-е. – М.: Вопросы труда, 1928; *Баевский И. Л.* Врачебно-контрольные комиссии: Популярный очерк для страховых уполномоченных. – М.: Вопросы труда, 1924; *Вигдорчик Н.А.* Методика врачебно-страховой экспертизы. – М.: Вопросы труда, – 1928; *Милютин Б.Т.* Санатории и дома отдыха страховых организаций (1924-1925). – М.: Вопросы труда, 1925.
2. Сборник действующего законодательства по социальному страхованию на Украине. Под общей редакцией И.И. Фреймана. – Харьков: «Вопросы труда», 1926; *Туровский Ф. Я.* Основные законы по труду и социальному страхованию. В вопросах и ответах. Под ред. В.Ф. Сикорского, Н.Р. Вейсгант. – М.: Профиздат, 1938; *Фрейман И.И.* Збірка правил про забезпечення застрахованих порядком соціального страхування. – Харків: Питання праці, 1929.
3. *Трефилов И. М.* Страховик. Справочник по вопросам социального страхования и медицинской помощи застрахованным. Изд. 2-е. – М.: Вопросы труда, 1927; В помощь страховому работнику. Справочник постановлений и распоряжений по выдаче пособий и пенсий застрахованным и по оказанию лечебной помощи. – М.: Издание дорстрахкассы, - 1928; Справочник по вопросам труда и социального страхования. Составили: Фурман М., Данилевич В. – М.: Вопросы труда, 1939;
4. *Караваев В. В.* Социальное страхование в СССР. Изд. 2-е, доп. и переработ. - М.: Госюриздат., - 1959; *Барит А., Милютин Б.* Основы социального страхования. – М.: Профиздат, - 1938; *Наумов Н.М., Либерман А.М.* Советское социальное страхование. Как получать обеспечение. – М.: Издательство профсовета, 1928 та ін..
5. *Караваев В. В.* Социальное страхование в СССР. Изд. 2-е, доп. и переработ. - М.: Госюриздат., - 1959. - С. 85.
6. *Баевский И.Л.* Дома отдыха, санатории, курорты и здоровье застрахованных. Изд. 3-е. – М.: Вопросы труда, 1928. – С. 19.
7. *Забелин Л. В.* Социальное страхование в жизни рабочего СССР. – М.: Гострудиздат, 1930. – С.69.
8. *Трефилов И. М.* Страховик. Справочник по вопросам социального страхования и медицинской помощи застрахованным. Изд. 2-е. – М.: Вопросы труда, 1927. – С. 239.
9. *Баевский И.Л.* Дома отдыха, санатории, курорты и здоровье застрахованных. Изд. 3-е. – М.: Вопросы труда, 1928. – С. 48.
10. Там же. – С. 45.
11. Сборник действующего законодательства по социальному страхованию на Украине. Под общей

- редакцией И.И. Фреймана. – Харьков: «Вопросы труда», 1926. – С. 254.
12. СУ СССР. – 1925. - №74. – Ст. 544.
13. Известия ЦИК СРСР. – 1926. – 21 мая.
14. В помощь страховому работнику. Справочник постановлений и распоряжений по выдаче пособий и пенсий застрахованным и по оказанию лечебной помощи. - М.: Издание дорстрахкассы, - 1928. - С. 85.
15. *Баевский И. Л.* Врачебно-контрольные комиссии: Популярный очерк для страховых уполномоченных. – М.: Вопросы труда, 1924. – С. 96.
16. Сборник действующего законодательства по социальному страхованию на Украине. Под общей редакцией И.И. Фреймана. – Харьков: «Вопросы труда», 1926. – С. 244
17. Инструкция о порядке распределения, выдачи и учёта путёвок на курорты, в санатории и дома отдыха фабрично-заводскими и местными комитетами. – М., 1935. – С.4.
18. *Барит А., Милютин Б.* Основы социального страхования. – М.: Профиздат, - 1938. - С.167.
19. Инструкция о порядке распределения, выдачи и учёта путёвок на курорты, в санатории и дома отдыха фабрично-заводскими и местными комитетами. – М., 1935. – С.6.
20. *Туровский Ф. Я.* Основные законы по труду и социальному страхованию. В вопросах и ответах. Под ред. В.Ф. Сикорского, Н.Р. Вейсгант. – М.: Профиздат, 1938. – С. 158.
21. *Фрейман І.І.* Збірка правил про забезпечення застрахованих порядком соціального страхування. – Харків: Питання праці, 1929. – С. 128.
22. *Вигдорчик Н.А.* Методика врачебно-страховой экспертизы. – М.: Вопросы труда, – 1928. – С. 103.
23. *Наумов Н.М., Либберман А.М.* Советское социальное страхование. Как получать обеспечение. – М.: Издательство профсовета, 1928. – С. 98.
24. Справочник по вопросам труда и социального страхования. Составили: Фурман М., Данилевич В. – М.: Вопросы труда, 1939. – С. 107.
25. *Туровский Ф. Я.* Основные законы по труду и социальному страхованию. В вопросах и ответах. Под ред. В.Ф. Сикорского, Н.Р. Вейсгант. – М.: Профиздат, 1938. – С. 156.
26. *Фрейман І.І.* Збірка правил про забезпечення застрахованих порядком соціального страхування. – Харків: Питання праці, 1929. – С. 128.
27. *Милютин Б.Т.* Санатории и дома отдыха страховых организаций (1924-1925). – М.: Вопросы труда, 1925. – С66.
28. Інструкція про відбір і направлення хворих в санаторії Цусстраху та курорти від 14 березня 1925 р. // Сборник действующего законодательства по социальному страхованию на Украине. Под общей редакцией И.И. Фреймана. – Харьков: «Вопросы труда», 1926. – С. 244.
29. Инструкция о порядке распределения, выдачи и учёта путёвок на курорты, в санатории и дома отдыха фабрично-заводскими и местными комитетами. – М., 1935. – С.5.
30. *Фрейман І.І.* Збірка правил про забезпечення застрахованих порядком соціального страхування. – Харків: Питання праці, 1929. – С. 126-127.
31. *Караваев В., Трефилов И.* Пособия по социальному страхованию. Изд. 3-е. – М.: Профиздат, 1937. – С. 127.
32. Бюлетень ВЦСПС. – 1936. - №13. – С. 2.
33. Бюлетень ВЦСПС. – 1937. - №6. – С. 3-4.
34. Бюлетень ВЦСПС. – 1937. - №11. – С. 2.