

УДК 340.158

Создание социально-правовых институтов по охране здоровья матери и ребенка как важное направление российской правовой политики в сфере охраны материнства и детства в советский период

Ростова Ольга Сергеевна

Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права,
Саратовская государственная академия права,
410056, Россия, Саратов, ул. Вольская, 1;
e-mail: rostova@sgap.ru, rostova21@yandex.ru

Аннотация

В статье анализируется процесс создания социально-правовых институтов по охране здоровья матери и ребенка в первые годы советского государства. Определены основные направления российской правовой политики в сфере охраны материнства и детства в данный период.

Ключевые слова

История отечественного государства и права, правовая политика, материнство, детство.

Введение

Содержание правовой политики отдельных периодов российской государственности зависит от политического режима, особенностей государственной системы, конкретной властно-управленческой структуры. В советский период российской истории правовая полити-

ка отождествлялась с государственной политикой и линией партии, была монопольно выраженной прерогативой партийно-государственной власти.

Изучению специфики правовой политики в условиях советского государства посвящено исследование Н. В. Федорова, который определил российскую правовую политику дан-

ного периода как «образование более высокого уровня, чем отраслевая политика... не сводящееся к простой арифметической сумме отдельных «отраслевых политик», а вместе с ними составляющее специфическую правовую регулятивно-охранительную систему. В этой системе правовая политика призвана выполнять методологическую и фундаментальную, направляющую и практически-прикладную функции»¹. Для советского периода российской государственности наиболее характерным является, на наш взгляд, определение правовой политики, данное уже в постсоветский период профессором Н. И. Матузовым, как особой формы выражения государственной политики, средства юридической легитимации, закрепления и осуществления политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур². Рассмотрение правовой политики на этом уровне тесно связано с проблемой субъектов правовой политики, которая выступает деятельностью различных субъектов права. Профессор

1 См.: Федоров Н. В. Правовая политика Советского государства (вопросы истории, теории, практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1985. — 22 с.

2 Матузов Н. И. Правовая политика как важнейшая проблема юридической науки // Правовая политика: от концепции к реальности. — М., 2004. — С. 9.

О. Ю. Рыбаков акцентирует политико-правовой характер такой деятельности, осуществляемой правовыми методами на основе права и в сфере права государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и гражданами³. Будучи тесно связанной с общественным сознанием, консолидированная правовая политика являлась сферой реализации существующей в советском государстве правовой идеологии. Она воплощалась, прежде всего, в принципах построения, целях и задачах молодого советского государства, была направлена на формирование нового социального строя, развитие общественных отношений.

Создание и развитие социально-правовых институтов по охране здоровья матери и ребенка

Революционные события 1917 года знаменовали начало изменений во всех сферах общественной и государственной жизни, правительством были предприняты активные действия по созданию новой политической системы, формированию законодательной базы, исследование которых необходимо для прояснения социальных, поли-

3 См.: Рыбаков О. Ю. Личность. Права и свободы. Правовая политика. — М., 2004. — С. 20.

тико-правовых проблем, конкретизации задач советского государства. Изменение социально-политической, экономической ситуации, налаживание мирной жизни привело к необходимости формирования основных направлений правовой политики нового государства.

Создание и развитие социально-правовых институтов по охране здоровья матери и ребенка являлось основным направлением правовой политики советского государства в сфере охраны материнства и детства и оставалось приоритетным в последующие периоды советской государственности. Улучшение положения женщины-матери, а в первые годы советской власти создание наиболее благоприятных условий для сочетания функции материнства с активным участием женщины в трудовой и общественной деятельности, стало основным вектором правовой политики в данной сфере.

Материнство рассматривалось государством как важная социально-экономическая функция женщины. Согласимся с мнением Т. Журженко, определившей существовавшую в советский период систему социального воспроизводства мобилизационной системой, суть которой состояла, с одной стороны, в максимальном задействовании женщины в качестве трудового ресурса, необхо-

димого для развития промышленности страны, а с другой — в использовании государством женской функции биологического воспроизводства для возобновления трудовых ресурсов⁴. Указанная модель сохранялась до конца существования советского государства.

Экономическая ситуация в стране, рост безработицы, низкий уровень медицинского обслуживания, отсутствие специальных учреждений по охране здоровья женщины — все это приводило к росту заболеваний и, как следствие, высокой детской смертности. Таким образом, первым важным направлением реализации политики государства в сфере охраны материнства и детства стало создание сети специальных медицинских учреждений по охране материнства и младенчества.

Государственная политика обозначенного периода формировалась на основе анализа сложившейся социально-экономической ситуации, основанием которой являлись базовые интересы общества. В обращении правительства к населению страны от 27 января 1919 года «Дети в опасности» отмечалось, что тяжелое наследие капиталистического строя, распадение семьи, экономиче-

4 Журженко Т. Социальное воспроизводство и гендерная политика в Украине. — Харьков, 2001. — С.87.

ские и политические перетряски тяжелее всего отразились на «цветах человечества» — детях... отсутствие одежды, обуви, педагогических пособий, закрытие школ из-за недостатка топлива грозят физическим и духовным увяданием юному поколению»⁵. Очевидно, что империалистическая и гражданские войны, экономическая разруха последующего периода и бедствия, связанные с голодом, постигшие значительную часть страны, породили большое количество беспризорных и безнадзорных детей. Так в условиях нарастающего социально-экономического кризиса вторым приоритетным направлением правовой политики стало спасение детей от голода и болезней.

Охрана детства, точнее младенчества, включала в себя всю совокупность социально-правовых и социально-гигиенических мероприятий, направленных на создание наиболее благоприятных условий существования ребенка⁶. Выживание детей как общесоциальная проблема трансформировалась во второе важное направление правовой политики советского государства, под которым понималось полная забота государства о создании условий,

обеспечивающих нормальное физическое и психическое развитие ребенка в целях подготовки его к общественно полезной деятельности.

Таким образом, формирование основ правовой политики в сфере охраны материнства и детства, происходившие в тяжелых социально-экономических, политических условиях революционного периода, характеризуется: изданием декретов об охране здоровья матери и ребенка, созданием органов управления — Наркомата здравоохранения РСФСР в 1918 году, других структур, организующих здравоохранительную работу.

Декреты об охране здоровья матери и ребенка

Первые декреты заложили определенные основы правовой политики в сфере охраны детства. Так, декрет от 14 ноября 1917 года «О бесплатной передаче больничным кассам лечебных учреждений предприятий или, в случаях неимения таковых, о выдаче денежных сумм на оборудование их»⁷ предусматривал передачу родильных приютов при предприятиях больничным кассам, а также создание новых родовспомогательных учреждений для работниц.

5 См.: Известия. — 1919. — 24 янв.

6 См.: Антонов А. Н. Охрана материнства и младенчества: пособие для врачей. — Л., 1929. — Т. 1. — Вып. 1. — С. 20.

7 Декреты Советской власти. — М., 1957. — Т. 1. — С. 86.

Для разработки вопросов проведения неотложных мероприятий по охране и обеспечению материнства как социальной функции женщины и по охране младенчества Наркоматом Государственного Призрения 31 декабря 1917 года был принят декрет «Об организации коллегии по охране и обеспечению материнства и младенчества»⁸, в котором охрана материнства и младенчества была признана «прямой обязанностью государства». Одновременно предусматривалось создание Отдела по охране материнства и младенчества при главном управлении Министерства.

Последующим декретом Комиссариата Государственного призрения от 12 января 1918 года «Об упразднении Всероссийского попечительства по охране материнства и младенчества» упразднялось существовавшее с 1913 года Всероссийское попечительство по охране материнства и младенчества⁹. Его полномочия передавались в коллегии вновь организованного «Отдела по охране и обеспечению материнства и младенчества». Именно первые годы советской власти явились базовым периодом становления советской системы здравоохранения и созданием систе-

мы медицинских учреждений по охране здоровья матери и ребенка¹⁰.

В целях развития системы здравоохранения 24 января 1918 года был принят декрет «О Совете врачебных коллегий», который создавался как центр по координации всей медицинской службы страны¹¹. Следует отметить, что еще в одном из первых документов Совета врачебных коллегий — Обращении к медицинскому персоналу Советской России — подчеркивалось, что «война, экономический развал и вызванное ими недоедание и истощение населения ставят перед Советским правительством вопрос о борьбе в государственном масштабе с заболеваемостью, смертностью и антисанитарными условиями жизни трудящихся масс»¹². В данном акте указывалось на необходимость создания исчерпывающего санитарного законодательства по водоснабжению, рациональной канализации и санитарному надзору за торгово-промышленными заведениями, жилыми помещениями и организации выборной от населения санитарной инспекции по борьбе с заболеваниями и смертностью и, в частности, с детской смертностью.

10 См.: Рыбакова Е. О. Организационно-правовые основы системы советского здравоохранения (1917–1936 гг.): автореф. канд. ... юрид. наук. — М., 2010. — С. 12.

11 См.: СУ РСФСР. — 1918. — № 20. — Ст. 31.

12 СУ РСФСР. — 1917. — № 5. — Ст. 81.

8 См.: СУ РСФСР. — 1918. — № 13. — Ст. 193.

9 См.: СУ РСФСР. — 1918. — № 16. — Ст. 228.

Задача объединения всех государственных учреждений по охране материнства и детства в единую государственную систему была сформулирована в постановлении Народного Комиссариата Государственного Призрения от 31 января 1918 года «Об организации комиссии по охране младенчества», согласно которому «все большие и малые учреждения Комиссариата Государственного Призрения, от воспитательных домов в столицах до скромных деревенских яслей» объединялись в одну государственную организацию, «чтобы составлять неразрывную связь с учреждениями, обслуживающими беременность и материнство, принимать от них и продолжать выполнение одной общей государственной задачи — создание сильных духовно и физически граждан»¹³. Именно в рамках реализации данного направления шла постепенная централизация учреждений по охране здоровья детей и обеспечению их продуктами питания.

Организация детского питания

В условиях экономического истощения страны одной из острейших про-

блем стало оказание продовольственной и материальной помощи детям всех возрастов. Перед всеми отделами по охране детства различных наркоматов стоял, прежде всего, вопрос о питании детей. Основная функция снабжения их продуктами питания возлагалась на Наркомпрод РСФСР. Организация детского питания была признана первоочередной государственной задачей на данном этапе исторического развития. В постановлении советского правительства от 14 сентября 1918 года «Об усилении детского питания» особое внимание уделялось продовольственному обеспечению женщины-матери и новорожденных детей¹⁴. Постановление предписывало продовольственным организациям:

- а) выдавать матерям, принадлежащим к трудящемуся населению и кормящим грудью детей, паек первой категории, а в тех случаях, когда еще не введен классовый паек, дополнительную карточку наравне с лицами, занятыми тяжелым физическим трудом;
- б) ввести особые детские карточки для детей до 1 года;
- в) выдавать всем детям в возрасте от 1 до 5 лет дополнительный паек.

Политика государства по обеспечению детей продовольствием на-

13 Постановление КПСС и Советов правительства об охране здоровья народа. — М., 1958. — С. 25.

14 См.: СУ РСФСР. — 1918. — № 68. — Ст. 732.

шла отражение в ряде других правовых актах: Постановлении СНК от 23 сентября 1918 года «О фонде детского питания»¹⁵, декрете СНК от 5 ноября 1918 года «О дополнении декретов «Об усилении детского питания» и «О фонде детского питания»»¹⁶ и др.

Заключение

Таким образом, создание социально-правовых институтов по охране здоровья матери и ребенка явилось важным направлением правовой политики советского государства в сфере охраны материнства и детства, которая нашла свою реализацию правовыми методами и средствами как единая, стратегическая, системная деятельность государства, основанная на социально-экономической ситуации в стране, отражающая цели и задачи молодого государства.

Библиография

1. Антонов А. Н. Охрана материнства и младенчества: пособие для врачей. — Т. 1. — Вып. 1. — Л., 1929. — 68 с.
2. Декреты Советской власти. — М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. — 627 с.
3. Журженко Т. Социальное воспроизводство и гендерная политика в Украине. — Харьков, 2001. — 176 с.
4. Известия. — 1919. — 24 янв.
5. Матузов Н. И. Правовая политика как важнейшая проблема юридической науки // Правовая политика: от концепции к реальности. — М.: Юрист, 2004. — С. 8–16.
6. Постановления КПСС и Советов правительства об охране здоровья народа. — М., 1958.
7. Рыбаков О. Ю. Личность. Права и свободы. Правовая политика. — М.: РПА МЮ РФ, 2004. — 260 с.
8. Рыбакова Е. О. Организационно-правовые основы системы советского здравоохранения (1917–1936 гг.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. — 26 с.
9. СУ РСФСР. — 1917. — № 5. — Ст. 81.
10. СУ РСФСР. — 1918. — № 13. — Ст. 193.
11. СУ РСФСР. — 1918. — № 16. — Ст. 228.
12. СУ РСФСР. — 1918. — № 20. — Ст. 31.
13. СУ РСФСР. — 1918. — № 68. — Ст. 732.
14. Федоров Н. В. Правовая политика Советского государства (вопросы истории, теории, практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1985. — 22 с.

15 См.: СУ РСФСР. — 1918. — № 70. — Ст. 768.

16 См.: СУ РСФСР. — 1918. — № 81. — Ст. 857.

Development of social and legal institutes of maternal and infant health care as one of the main trends of Russian legal policy in the sphere of mother and child welfare during the Soviet period

Rostova Olga Sergeevna

PhD (Law),

Associate professor of the department of history of state and law,

Saratov State Academy of Law,

P.O. box 410056, 1 Vol'skaya st., Saratov, Russia;

e-mail: rostova@sgap.ru; rostova21@yandex.ru

Abstract

The article analyses the process of development of social-legal institutions of maternal and infant health care in the first years of the Soviet rule. The main trends of Russian legal policy in the sphere of mother and child welfare at the period were defined. Formation and development of social-legal institutions of maternal and infant health care was the main trend of the legal policy of the Soviet state in the sphere of mother and child welfare and remained of higher priority in the following years of the Soviet rule. Improvement of woman-mother position – and initiation of favorable conditions for combination of maternity functions and women's active participation in labour and social activities in the first years of the Soviet power – became the basic vector of the legal policy in the sphere. Formation of the basis of the legal policy in the sphere of mother and child welfare that took place in heavy socioeconomic and political conditions of the revolution period is defined by: issuing of the decrees on mother and child welfare, establishment of regulatory bodies – People's commissariat of the RSFSR in 1918; other structures which were to organize public health services. Besides the high-priority problem of the state at this time of historic development was the organization of infant's food. The author concludes that creation of social-legal institutions of maternal and infant health care was one of the main trends of the Soviet legal policy in the sphere of mother and child welfare, which was realized through legal methods as a single strategic and systematic activity of the state, based on the socioeconomic situation in the country and reflecting purposes and intents of the young state.

Keywords

History of state and law, legal policy, motherhood, childhood.

References

1. Antonov, A. N. (1929), *Protection of maternity and infancy: A guide for physicians. Vol. 1. Issue 1* [*Okhrana materinstva i mladenchestva: posobie dlya vrachei. T. 1. Vyp. 1*], Leningrad, 68 p.
2. Fedorov, N. V. (1985), *Legal Policy of the Soviet state (the questions of history, theory and practice): Author's thesis* [*Pravovaya politika Sovetskogo gosudarstva (voprosy istorii, teorii, praktiki): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk*], Moscow, 22 p.
3. *Izvestiya*, 1919, January 24.
4. Matuzov, N. I. (2004), "Legal policy as the most important issue of juridical science", *Legal Policy: from concept to reality* ["*Pravovaya politika kak vazhneishaya problema yuridicheskoi nauki*", *Pravovaya politika: ot kontseptsii k real'nosti*], *Yurist*, Moscow, pp. 8–16.
5. *Resolution of the CPSU and the Soviet government to protect the health of the people* [*Postanovleniya KPSS i Sovetov pravitel'stva ob okhrane zdorov'ya naroda*], Moscow, 1958.
6. Rybakov, O. Yu. (2004), *Personality. Rights and freedoms. Legal Policy* [*Lichnost'. Prava i svobody. Pravovaya politika*], RPA MYu RF, Moscow, 260 p.
7. Rybakova, E. O. (2010), *Institutional framework of the system of Soviet public health (1917–1936): Author's thesis* [*Organizatsionno pravovye osnovy sistemy sovetskogo zdavookhraneniya (1917–1936 gg.): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk*], Moscow, 26 p.
8. *SU RSFSR*, 1917, No. 5, Art. 81.
9. *SU RSFSR*, 1918, No. 13, Art. 193.
10. *SU RSFSR*, 1918, No. 16, Art. 228.
11. *SU RSFSR*, 1918, No. 20, Art. 31.
12. *SU RSFSR*, 1918, No. 68, Art. 732.
13. *The decrees of Soviet government* [*Dekrety Sovetskoi vlasti*], Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury, Moscow, 1957, 627 p.
14. Zhurzhenko, T. (2001), *Social reproduction and gender policy in Ukraine* [*Sotsial'noe vosproizvodstvo i gendernaya politika v Ukraine*], Kharkiv, 176 p.