

UDC 342

SOME ASPECTS OF TRAVEL AND RESORT ACTIVITY LEGAL REGULATION
IN THE EARLY SOVIET PERIOD

Evgeniya V. Tutinas

Sochi State University for Tourism and Recreation
Sovetskaya street 26a, Sochi city, Krasnodar Krai, 354000, Russia
PhD in Law, docent
E-mail: uristika@rambler.ru

The article gives general characteristic of early formation of the legislation in the field of travel and resort activity legal regulation during the Soviet period of the Russian Federation.

Keywords: tourism and health resort industry, legal regulation, regulatory acts.

Начиная с октября 1917 г. Советская власть посредством принятия соответствующих декретов узаконивает рабочий контроль над производством и распределением, проводит национализацию земли и предприятий, тем самым, обеспечивая переход от рыночных методов регулирования общественных отношений к административно-командным. Данное обстоятельство активно влияет на дальнейшее развитие отечественного механизма государственного управления и правового регулирования туристско-рекреационной деятельности. Так, в положении Совета Народных Комиссаров РСФСР (далее – СНК РСФСР) от 31 октября 1918 г. о социальном обеспечении трудящихся юридически закрепляется концептуальное представление советской власти о санаторно-курортном деле как о виде врачебной помощи [1] (п. 2 ст. 5 главы 1 отдела II), которое впоследствии нашло свое развитие в нормах советского законодательства вплоть до 90-х гг. XX в. Согласно Декрету от 20 марта 1919 г. в ведение органов здравоохранения передаются лечебные местности (курорты), где бы таковые на территории РСФСР ни находились и кому бы ни принадлежали со всеми сооружениями, строениями и движимостью, обслуживающими ранее курорт и находящимися на присоединенных и приписанных к курорту землях. Эти курорты составляют собственность республики и используются для лечебных целей [2]. На основе выше упомянутых актов 4 апреля 1919 г. издается Декрет СНК РСФСР «О лечебных местностях общегосударственного значения» [3], на основании которого в годы существования Советской власти формируется устойчивое мнение, что «у истоков развития государственной системы санаторно-курортного лечения и организационного отдыха в нашей стране стоял В.И. Ленин» [4], а организация санаторно-курортного лечения – «важное завоевание Великой Октябрьской социалистической революции» [5].

В Декрете СНК РСФСР от 4 апреля 1919 г. повторяется положение Декрета от 20 марта 1919 г. в части того, что лечебные местности (курорты) со всеми сооружениями, строениями и движимостью, обслуживающими ранее курорт и находящимися на присоединенных к курорту землях, составляют собственность Республики и используются для лечебных целей. Также в данном нормативном акте устанавливается следующее: дефиниция лечебных местностей (курортов), а именно, к ним относились: а) места с источниками лечебных (минеральных и химически безразличных) вод или с лечебными грязями, б) солено-озерные, лиманные и морские купанья, в) климатические и горные станции и г) места для пользования кумысолечением; виды курортов: общегосударственного, местного и общественного

значения, – и общего порядка их признания таковыми; понятие округов горной и санитарной охраны и общего порядка их установления; положение о высшем управлении лечебными местностями (курортами) за Наркомздравом РСФСР, учрежденным 11 июля 1918 г. [6]

При сравнительном анализе Декрета СНК РСФСР от 4 апреля 1919 г. и законов Российской империи от 19 февраля 1885 г. и 24 апреля 1914 г. преемственность понятий становится очевидной. Так, горная и санитарная охрана лечебной местности различаются по целям их установления: горная – для ограждения источников лечебных вод и лечебных грязей от порчи или истощения; а санитарная – «для ограждения в санитарном отношении» [7]. В то же время согласно пп. 6 и 7 Декрета СНК РСФСР от 4 апреля 1919 г. округ охраны устанавливается только в лечебных местностях, признанных имеющими общегосударственное значение. Границы округа санитарной охраны включают в себя площадь самой лечебной местности, а также все те источники, которые снабжают данную лечебную местность питьевой водой. При этом пп. 9–11 Декрета СНК РСФСР Наркомздраву РСФСР предоставляются полномочия издавать обязательные постановления о мерах, которые должны быть соблюдаемы в пределах округа охраны для правильного содержания источников минеральных вод и благоустройства в санитарном отношении находящихся при них лечебных заведений. Все земли, парки, степные и водные пространства, находившиеся раньше в пользовании лечебных местностей (курортов) для лечебных нужд и целей, со всеми сооружениями, постройками и инвентарем передаются в непосредственное заведование Наркомздраву РСФСР и его учреждений. Произрастающие в пределах округов горной и санитарной охраны леса объявляются защитными без определения содержания данного правового статуса.

Одной из главных особенностей Декрета СНК РСФСР от 4 апреля 1919 г. является законодательное закрепление тождества двух терминов: «лечебная местность» и «курорт». Новаторством для российского законодательства становится единая форма собственности на все лечебные местности (государственная), разделение курортов на три группы в зависимости от их значения (а не на «имеющие общественное значение» и прочие – как в царской России) и подведомственность управления отраслью одному ведомству, что не раз предлагалось в кругах деятелей самой отрасли Российской империи. Указанные акты Советской власти идеологически входили в общую концепцию ускоренной национализации всех отраслей хозяйства в условиях военного коммунизма – «государство провозгласило себя главным распределителем еще до того, как стало главным производителем» [8].

«Ввиду новой постановки курортного дела в Республике и в интересах предоставления курортов для лечения и отдыха инвалидам войны и труда, изнуренным красноармейцам и истощенным рабочим севера» 15 апреля 1919 г. В.И. Ленин дает директивное указание Народному комиссару по военным и морским делам Украины принять «самые строгие меры охраны от разрушения и расхищения лечебных приспособлений, построек, инвентаря, насаждений, материалов и запасов» [9] на курортах юга России и Крымского полуострова, Одессы, Голой Пристаней, Бердянска, Мойнак, Саки, Евпатории, Севастополя, Балаклавы, Ялты, Алушки, Гурзуфа, Алушты, Феодосии, Керчи и других.

С 9 марта 1920 г. [10] Наркомздраву РСФСР становятся подведомственными и дома отдыха, идея об организации которых принадлежала В.И. Ленину. Именно Постановление СНК РСФСР от 9 марта 1920 г. определяет дома отдыха как составляющую часть санаторно-курортной отрасли советского народного хозяйства. В этот же день (9 марта 1920 г.) была опубликована инструкция Наркомздрава РСФСР, Народного комиссариата социального обеспечения РСФСР и Народного

комиссариата труда РСФСР о распределении функций между данными комиссариатами. Указанной инструкцией на Наркомздрав РСФСР, в частности, возлагается: восстановление трудоспособности путем лечения, долечивания, протезирования; предоставление отдыха переутомленным выздоравливающим и т.п. путем как помещения их в соответствующие учреждения, так и предоставления внеплановых отпусков. Именно это и послужило причиной передачи Наркомздраву РСФСР домов отдыха и санаториев [11].

Первый дом отдыха открывается в мае 1920 г. по инициативе В.И. Ленина в одном из дворцов на Каменном острове в Петрограде. В феврале 1921 г. Наркомздрав РСФСР приступает к организации по всей стране нового типа лечебных учреждений – домов отдыха, призванных сыграть важную роль в охране здоровья рабочих, в поддержании и восстановлении их физических сил, подорванных особенно империалистической и гражданской войной и ею обусловленными тяжелыми условиями труда и недостатком питания, чтобы создать широкую сеть домов отдыха, могущей вместить всех нуждающихся в отдыхе трудящихся [12]. Юридически назначение и статус домов отдыха закрепляется 13 мая 1921 г. в Декрете СНК РСФСР «О домах отдыха» [13], юбилейные даты которого систематически отмечались в Советском государстве. Образование новых для России предприятий – домов отдыха – обосновывается «целью предоставления рабочим и служащим возможности восстановить свои силы и энергию в течение получаемого ими ежегодного очередного отпуска в наиболее благоприятных и здоровых условиях». Для организации домов отдыха используются, в первую очередь, загородные дачи, бывшие помещичьи усадьбы, монастыри и т.п.

Согласно примечанию к п. 1 Декрета СНК РСФСР от 13 мая 1921 г. организация домов отдыха отдельными профсоюзами допускается только с разрешения ВЦСПС. Все местные советские органы должны удовлетворять заявки губернского совета профессиональных союзов по организации домов отдыха в первую очередь. На основании Декрета от 13 мая 1921 г. устанавливаются общие условия и порядок приема в дома отдыха. Так, в соответствии с пп. 7-9 данного акта определение порядка очереди поступления в дома отдыха и распределение мест между отдельными союзами производится исключительно ВЦСПС и губернскими советами профессиональных союзов. В дома отдыха принимаются, в первую очередь, рабочие и служащие особо вредных производств и профессий согласно специальным инструкциям, вырабатываемым ВЦСПС. Таким образом, новая власть стремились создать нечто новое, неизвестное имперскому обществу и отражающее ее идеологию.

Примечание:

1. Положение СНК РСФСР от 31 октября 1918 г.// Декреты Советской власти. Т. III. М., 1964. С. 484.
2. Постановления КПСС и Советского правительства об охране здоровья народа. С. 37.
3. Декреты Советской власти. Т. V. С. 19–21.
4. 70 лет советского здравоохранения. М.: Медицина, 1987. С. 429.
5. Панин Е.Л., Бовтун В.С. История курортного дела. Барнаул: Изд-во АЛТГТУ, 2003 С.7.
6. Декреты Советской власти Т.III. С. 4.
7. п. 7 Декрета СНК РСФСР от 4.04.1919 г.// Декреты Советской власти Т.III. С. 4.
8. Верт Н. История советского государства. 1900–1991. М., 1992. С. 123.
9. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т.V С. 382.
10. Постановление СНК РСФСР от 9 марта 1920 г.//Декреты Советской власти. Т. VII. С.322.

11. Известия ВЦИК. 1920. 9 июня. №123.

12. Циркуляр Наркомздрава РСФСР всем губернским и дорожным здравоохранениям об организации домов отдыха (без даты, февраль 1921 г.) // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 482. Оп. 1. Д. 207. Ч. II. Л. 1071.

13. Собрание узаконений и распоряжений РСФСР. 1921. №47. Ст. 232.

УДК 342

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ НАЧАЛА СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ И САНАТОРНО-КУРОРТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Евгения Вячеславовна Тутина

Сочинский государственный университет туризма и курортного дела
354000, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26 а
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: uristika@rambler.ru

В статье дана общая характеристика начала формирования законодательства в области правового регулирования туристской и санаторно-курортной деятельности советского периода развития российского государства.

Ключевые слова: туризм и санаторно-курортное дело, правовое регулирование, нормативно-правовые акты.