



ЄРМІЛОВ

Валерій Семенович,
доктор історичних наук,
професор кафедри теорії й методики
природничо-математичної освіти та
інформаційних технологій
Миколаївського обласного інституту
післядипломної педагогічної освіти
vsyermilov@gmail.com
(м. Миколаїв)

**ФІНАНСОВІ ЗАСАДИ УТВОРЕННЯ
ЗЕМСЬКОЇ МЕДИЦИНИ ХЕРСОНСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ**

У статті досліджується фінансовий аспект стану медичної допомоги населенню Херсонської губернії у доземський та земський період. У процесі проведення дослідження розв'язані такі основні завдання: охарактеризований стан піклування про населення (на прикладі економіки системи медичної допомоги) в Херсонській губернії в доземський період; розкриті особливості фінансування земської медицини, яка створювалася в губернії; показана динаміка фінансування медичної справи в губернії за 15 років утворення і становлення земської медицини. У статті робиться висновок, що медична допомога населенню Херсонської губернії в доземський період, незважаючи на існування тут медичних організацій декількох відомств, через постійне недофінансування була незадовільною. Втім, за 15 років утворення і становлення земської медицини в Херсонській губернії фінансування медико-санітарної справи здійснювалося за різноманітними напрямками і досягло значних сум, поставивши згодом земську медицину Херсонської губернії в ряд найбільш передових в Російській імперії.

Ключові слова: Херсонська губернія, земське самоврядування, земська медицина, фінансування медичної допомоги.

**THE FINANCIAL BASES FOR THE DEVELOPMENT OF ZEMSTVO'S
MEDICINE OF KHERSON PROVINCE**

The article deals with the financial aspect of the state of medical care to the population of Kherson province in the pre-zemstvo period. In the course of the research, the following main tasks were solved: the state of care of the population (on the example of the economy of the medical care system) was characterized in the Kherson province in the pre-zemstvo period; the features of funding of rural medicine that was created in the province, are disclosed; the dynamics of financing of medical

affairs in the province for 15 years of formation and establishment of rural medicine are shown. The article concludes that the medical assistance to the population of the Kherson province in the zemstvo period, despite the existence of several medical institutions here in several departments, was unsatisfactory due to constant lack of financing. In 15 years of the formation and establishment of rural medicine in the Kherson province, financing of the medical and sanitary affairs was carried out in various directions and reached considerable sums, later placing zemstvo medicine in the Kherson province in the rank of the most advanced in the Russian Empire.

Key words: *Kherson province, zemstvo self-government, rural medicine, financing of medical aid.*

ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ ОБРАЗОВАНИЯ ЗЕМСКОЙ МЕДИЦИНЫ ХЕРСОНСКОЙ ГУБЕРНИИ

В статье исследуется финансовый аспект состояния медицинской помощи населению Херсонской губернии в доземский и земский период. В процессе проведения исследования решены следующие основные задачи: охарактеризовано состояние заботы о населении (на примере экономики системы медицинской помощи) в Херсонской губернии в доземский период; раскрыты особенности финансирования земской медицины, которая создавалась в губернии; показана динамика финансирования медицинского дела в губернии за 15 лет образования и становления земской медицины. В статье делается вывод, что помощь населению Херсонской губернии в доземский период, несмотря на существование здесь медицинских организаций нескольких ведомств, из-за постоянного недофинансирования была неудовлетворительной. Впрочем, за 15 лет образования и становления земской медицины в Херсонской губернии финансирование медико-санитарного дела осуществлялось по различным направлениям и достигло значительных сумм, поставив впоследствии земскую медицину Херсонской губернии в ряд наиболее передовых в Российской империи.

Ключевые слова: *Херсонская губерния, земское самоуправление, земская медицина, финансирование медицинской помощи.*

Постановка проблеми. У теперішній час в Україні здійснюється реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади. У сільській місцевості створюються об'єднані територіальні громади з бюджетною децентралізацією. Об'єднані громади отримують вагомі можливості вирішувати свої нагальні проблеми, в т. ч. із охорони здоров'я, тобто починає формуватися сектор громадської сільської медицини, яка в минулому успішно функціонувала у вигляді земської медицини. Тому вивчення досвіду

функціонування різних складових діяльності земської медицини, зокрема її економічних засад, є актуальним у наш час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема фінансування земської медицини спеціально ще не вивчалася, а розглядалася в наукових публікаціях у складі вивчення історичних аспектів деяких соціально-економічних питань [1]–[7]. І тільки Г. Андріяка [8] здійснила наукову розвідку в цьому напрямку і висвітлила питання фінансування земством медичних установ у Київській губернії, у якій земське самоврядування було впроваджено значно пізніше ніж у східних і південних губерніях України і тому за зразок брало досвід земських губерній-попередників.

Метою нашого дослідження стало висвітлення фінансових засад утворення і початкового періоду діяльності земської медицини Херсонської губернії.

Для досягнення обраної мети були визначені такі **завдання**: охарактеризувати стан піклування про населення (на прикладі економіки системи медичної допомоги) в Херсонській губернії в доземський період; розкрити особливості фінансування земської медицини, яка створювалася в губернії; показати динаміку фінансування медичної справи в губернії за 15 років утворення і становлення земської медицини.

Виклад основного матеріалу дослідження. Із часу створення в 1803 р. Херсонської губернії до впровадження в ній земського самоврядування місцевими питаннями опікувалися відповідні прикази. Про стан такого опікування в Херсонському земстві говорили: «задоволення навіть елементарних потреб місцевого населення виконувалося попередніми закладами в жалюгідному обсязі». Головним і чи не єдиним клопотом дореформеної губернської адміністрації було складання і подання вищій владі кошторисів на кожні наступні три роки. Ці кошториси передбачали обмежені видатки, готувалися за попередньо прийнятим шаблоном, «при якому реальні потреби населення залишалися поза сфери дії цих органів і або зовсім не

задовольнялись, або задовольнялись власним господарством населення» [9, с. 113–114].

Згідно з «Положенням про земські заклади» від 1 січня 1864 р. земське самоврядування протягом 1864–1865 рр. вводилося в 27 губерніях Європейської частини Російської імперії (невдовзі земських губерній стало 34). У Херсонській губернії це самоврядування було введено надзвичайними повітовими та губернськими земськими зборами в березні – квітні 1865 р. і за часом започаткування було першим в Україні та п'ятим в імперії. Воно складалося з губернського, шести повітових земств і окремої земської одиниці – Одеси [10, с. 146].

У період утворення Херсонського земства діяв кошторис попередньої системи на трьохріччя 1863–1865 рр., тому перші земські потреби 1865 р. задовольнялися ще згідно із цим доземським кошторисом. Окрім особливих витрат з утримання богоугодних закладів приказу громадського опікування, витрати губернії на рік за попередніми розрахунками передбачалися в сумі 222,5 тис. руб. Із них 39% коштів витрачалося на військову повинність, 32,5% – на дорожню повинність, 13% – на утримання місцевого цивільного управління. Тільки 15,5% річних витрат залишалося для потреб місцевого населення. З цієї незначної суми (35 тис. руб.) для господарських потреб і медичної допомоги (переважно медико-поліцейських функцій) передбачалося лише 16 тис. руб. (7 % витрат на рік). Крім цього в губернії особливим кошторисом щорічно витрачалося (окремий збір з населених земель) 54 тис. руб. на утримання губернського і повітових закладів із селянських справ. Таким чином, майже всі губернські кошти в дореформений період витрачалися на загальнодержавні потреби та управління. 16 тис. руб. на господарські та медичні потреби місцевого населення були ніщо в порівнянні навіть з 70 тис. руб. загальних витрат на цивільне управління й утримання адміністративних закладів із селянських справ. Усі суми витрат у дореформений період склалися із 47 % надходжень у якості губернського збору із землі, 46 % – із подушних податків і 7 % – зборів із промислових капіталів [9, с. 114–115].

Медичну допомогу населенню Херсонської губернії в доземський період надавали прикази громадської опіки (губернський та Одеський), губернська лікарська управа, а також місцеві медичні організації: відомства палати державного майна, управління військових поселень, попечительного комітету про іноземних поселенців і євреїв-землеробів Південної Росії та державних закладів із селянських питань. У всіх цих відомствах нараховувалося 28 лікарів (майже всі перебували в містах), 102 фельдшери (з них 32 віспощеплювачі, які виконували обов'язки фельдшерів), 8 лікарень на 180 ліжок. Утримання медичних організацій здійснювалося за державні й спеціальні кошти та місцеві збори, яких постійно не вистачало і медична допомога в губернії була вкрай незадовільною. З утворенням земського самоврядування всі ці медичні організації протягом 1865–1874 рр. перейшли у відання земських органів управління [11, с. 718–724].

Піклування про народне здоров'я не належало до обов'язкових земських повинностей, але в Херсонській губернії «незадовільний стан прийнятих від приказу лікарень і відсутність лікарської допомоги в селах одразу звернули увагу земських установ і земство зайнялося приведенням у порядок лікарень і влаштуванням лікарської допомоги сільському населенню» [12, с. 203].

Уже на перших сесіях земських зборів стали розглядатися питання влаштування медичної допомоги. Адже земські діячі з самого початку цілком слушно вважали, що це не тільки медичне, а й економічне питання: «хвороба (не тільки повальна, але і всяка інша), спричиняючи хворому страждання, позбавляє його при цьому, – тимчасово чи назавжди, – здатності до праці, яка є головним джерелом добробуту, і таким чином, послабляючи трудові сили населення, є економічним злом спочатку приватним, а потім в решті-решт і суспільним» [12, с. 296].

Одразу із запровадженням самоврядування земські органи 14 грудня 1865 р. прийняли від приказів громадської опіки в Херсоні богоугодні заклади: лікарню, будинок божевільних, богадільню і сирітський дім, а в січні-лютому 1866 р. в повітах – 6 невеликих лікарень. При цьому земство від приказів

отримало біля 500 тис. руб. у вигляді грошей, фінансових зобов'язань і цінних паперів (на ці кошти утримувалися богоугодні заклади й далі), що становило найбільшу передану від приказів суму серед 6 Українських губерній, в яких тоді запроваджувалося земство [13, с. 57]. У подальшому земство до цих коштів для медичних потреб додавало гроші у все більших обсягах із земських податків і зборів, які були значно більшими, ніж в доземський період. Завідування Херсонськими богоугоднимикладами губернське земство залишило собі, а лікарні в повітах передало повітовим земствам.

Спочатку повітові земства систему медичної допомоги спробували заснувати шляхом залучення сільських громад до витрат із наймання фельдшерів і утримання приймальних покоїв при них, а самі наймати лікарів для контролю фельдшерів. Але сільські громади виявилися неспроможними у такому серйозному питанні, тому повітові земства в кінці 1870-х років звільнили громади від витрат на медицину, взявши їх на себе. Поступово повітові земства за свій рахунок стали створювати лікарські дільниці з лікарнею або приймальним покоєм, чи амбулаторією.

Губернське земство з 1870 р. почало надавати невелику фінансову допомогу повітам на влаштування лікарень (повітових і дільничних), а з 1873 р. губернські збори вирішили на будівництво лікарень видавати повітам повністю необхідну суму, з якої $\frac{1}{3}$ була безповоротною, а $\frac{2}{3}$ позикою.

Повітові земства, прийнявши приказні лікарні, також отримували від губернського земства грошову допомогу на господарське утримання цих лікарень і загальне влаштування в повіті медичної частини. Ці незначні суми губернське земство в 1874 р. збільшило до $\frac{1}{3}$ всіх щорічних витрат повіту на медичну справу. Але відшкодування повітам $\frac{1}{3}$ їх медичних витрат губернське земство обумовило вимогою рівномірного влаштування медичної допомоги в усіх частинах повіту. Для цього губернське земство запропонувало повітовим земствам організувати лікарські дільниці з лікарнями при них на кожні 25–30 тисяч місцевих жителів і одного фельдшера на кожні 10 тисяч жителів.

Боротьба з епідеміями спочатку здійснювалася за рахунок коштів повітових земств. У 1870 р. було встановлено, що витрати з попередження епідемії здійснюються повітами, а з ліквідації епідемії – губернським земством. У 1876 р. Херсонські губернські збори відкрили управі кредит на здійснення протиепідемічних заходів. Згодом Херсонське губернське земство вперше в Україні за свій рахунок утворило земську санітарну організацію у складі губернського і 7 повітових санітарних лікарів.

Поступово Херсонські земства переходили до безплатного амбулаторного і стаціонарного лікування. Адже лікарі та прогресивні земські діячі губернії вважали, що «основним принципом правильно влаштованої земської медицини повинна бути безплатність лікування і надання ліків для всіх земських платників. Плата за лікарську пораду або за ліки ні з економічної, ні з моральної сторони на може вважатися справою нормальною і справедливою» [12, с. 222–223].

Витрати Херсонського губернського земства на медико-санітарну справу за період 1865–1879 рр. [12, с. 292–293] представлено в наступній таблиці:

Витрати	Роки	1865–1869	1870–1874	1875–1879
Постійні витрати				
На утримання богоугодних закладів		211 744,37	350 922,74	362 886, 55
Допомога повітовим земствам на утримання повітової медицини		6 149,43	113 485,37	232 832,52
Допомога Одеській міській управі на утримання медицини		–	–	38 500
Витрати з попередження і ліквідації епідемічних захворювань		–	7 344,07	2 422,94
Разові витрати				
Ремонт і будівництво приміщень губернських богоугодних закладів		21 242,84	13 551, 42	22 680, 92
На ремонт старих і будівництво нових лікарень у повітах		–	3 200	18 922,74
Всього		239 136, 64	488 503, 60	678 245, 67

Як бачимо з таблиці, найбільші витрати земства за перші 15 років утворення і становлення земської медицини складали постійні витрати з утримання богоугодних закладів у Херсоні та одноразові кошти на їх ремонт і

влаштування нових приміщень. Потім слідували, швидко зростаючи роками, витрати на допомогу повітовим земствам з утримання повітової медицини. З 1870 р. з'явилися витрати на боротьбу в губернії з епідеміями та ремонт діючих і будівництво нових лікарень в повітах. Загалом витрати на медико-санітарну справу в Херсонській губернії в 1875–1879 рр. проти витрат за 1865–1869 рр. зросли в 2,8 рази.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можемо сказати, що медична допомога населенню Херсонської губернії в доземський період, не зважаючи на існування тут медичних організацій декількох відомств, через постійне недофінансування була незадовільною. Земське самоврядування, образу після його створення не погодилося з таким станом справ. Із перших років діяльності губернське і повітові земства взялися створювати систему земської медицини, з кожним роком виділяючи на цю справу все більші кошти. За 15 років утворення і становлення земської медицини в Херсонській губернії фінансування медико-санітарної справи здійснювалося за різноманітними напрямками і досягло значних сум, поставивши згодом земську медицину Херсонської губернії в ряд найбільш передових в Російській імперії.

Список використаних джерел та літератури

1. Бабенко Л. Л., Шульга С. В., Зелюк В. В. Економічна діяльність Полтавського губернського земства у другій половині XIX – на початку XX ст. : навч. посіб. / ПОІППО, ПНПУ. Полтава, 2012. 80 с.
2. Бойченко С. Г. Земства в Україні та проблема формування місцевого бюджету. *Історичне краєзнавство в Україні: традиції та сучасність* : матеріали VII Всеукр. конф. Київ, 1995. Ч. 1. С. 186–188.
3. Іванов І. В. Економічна функція повітових органів земського самоврядування в Україні. *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. № 4. С. 1–5.
4. Козаченко А. І. Земські по датки й повинності як складова фінансової самостійності земського самоврядування. *Теорія і практика правознавства*. Вип. 1 (7). С. 1–10.
5. Лобас Т. Л. Экономическая деятельность земских учреждений (1864–1914). На материалах земств Полтавской, Харьковской, Черниговской губерний : автореф. ... канд. ист. наук. Москва, 1997.

6. Пампура М. В. Відносини земського самоврядування з державними органами у сфері фінансово-господарської діяльності в Українських губерніях Російської імперії (друга половина XIX – початок XX ст.) : історико-правове дослідження. *Право і безпека*. 2011. № 1 (38). С. 48–53.

7. Обметко О. М. Соціально-економічна діяльність земств в Україні (середина 60-х – 90-х років XIX ст.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01. Київ, 2003. 18 с.

8. Андріяка Г. Фінансування медичних установ органами земського самоврядування Київської губернії впродовж 1904–1917 рр. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. В. Гнатюка*. Сер. Історія. 2015. Вип. 1, ч. 2. С. 23–34.

9. Исторический очерк деятельности Херсонского Губернского Земства за 1865–1899 гг. Херсон, 1904. Вып. 1. 327 с.

10. Кузовова Н. М. Політико-правова діяльність земств Херсонської губернії у 1865–1914 рр. (за документами Державного архіву Херсонської області). *Архіви України*. 2012. № 1. С. 145–153.

11. Уваров М. С. Обзор состояния земской медицины в Херсонской губернии. *Земская медицина Херсонской губернии*. Херсон, 1888. С. 717–796.

12. Исторический очерк деятельности Херсонского Губернского Земства за 1865–1899 гг. Херсон, 1905. Вып. 2. 299 с.

13. Обметко О. М. Роль земств у сфері охорони здоров'я населення українських губерній в останній чверті XIX ст. *Історико-політичні студії*. 2015. № 1. С. 55–62.

References

1. Babenko, L. L., Shulha, S. V. and Zelyuk, V. V. (2012). *Ekonomichna diyal'nist' Poltavskoho hubernskoho zemstva u druhiy polovyni XIX – na pochatku XX st.* [Economic activity of the Poltava provincial zemstvo in the second half of the nineteenth and early twentieth centuries]: Teaching manual. POIPPO, PNPU. Poltava, 80. [in Ukrainian].

2. Boychenko, S. H. (1995). *Zemstva v Ukrayini ta problema formuvannya mistsevoho byudzhetu* [Zemstvos in Ukraine and the problem of the formation of the local budget]. *Istorychne kraieznavstvo v Ukraini : tradytsii ta suchasnist* [Historical Local History in Ukraine : Traditions and Contemporaneity : materials of VII All-Ukrainian Conference]. Kyiv. 1, 186–188. [in Ukrainian].

3. Ivanov, I. V. (2012). *Ekonomichna funktsiya povitovykh orhaniv zems'koho samovryaduvannya v Ukrayini* [The economic function of county organs of zemstvos in Ukraine]. *Chasopys Akademii advokatury Ukrainy* [Journal of the Academy of Advocacy of Ukraine]. 4, 1–5. [in Ukrainian].

4. Kozachenko, A. I. *Zems'ki podatky u povynnosti yak skladova finansovoyi samostiynosti zems'koho samovryaduvannya* [Land taxes and duties as a component of the financial independence of zemstvo self-government]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva* [Theory and practice of jurisprudence]. 1 (7). 1–10. [in Ukrainian].

5. Lobas, T. L. (1997). *Ekonomycheskaya deyatelnost' zemskikh uchrezhdeniy (1864–1914). Na materyalakh zemstv Poltavskoy, Khar'kovskoy, Chernyovskoy*

hubernyy [The economic activity of zemstvo institutions (1864–1914). On the materials of zemstvos of Poltava, Kharkov, Chernigov provinces]. Abstract thesis ... candidate of historical sciences. Moskva. [in Russian].

6. Pampura, M. V. (2011). *Vidnosyny zems'koho samovryaduvannya z derzhavnymy orhanamy u sferi finansovo-hospodars'koyi diyal'nosti v Ukrayins'kykh huberniyakh Rosiys'koyi imperiyi (druha polovyna XIX – pochatok XX st.) : istoryko-pravove doslidzhennya* [Relations of self-government of zemstvo with state authorities in the field of financial and economic activity in the Ukrainian provinces of the Russian Empire (second half of the XIX – early XX centuries) : historical and legal research]. *Pravo i bezpeka* [Right and safety]. 1 (38). 48–53. [in Ukrainian].

7. Obmetko, O. M. (2003). *Sotsial'no-ekonomichna diyal'nist' zemstv v Ukrayini (seredyna 60-kh – 90-kh rokiv XIX st.)* [The socio-economic activity of zemstvos in Ukraine (mid 60's – 90's of the nineteenth century)]. Abstract thesis ... candidate of historical sciences : 07.00.01. Kyiv, 18. [in Ukrainian].

8. Andriyaka, H. (2015). *Finansuvannya medychnykh ustanov orhanamy zems'koho samovryaduvannya Kyyivs'koyi huberniyi vprodovzh 1904–1917 rr.* [Financing of medical institutions by the self-government bodies of the Kyiv province during 1904–1917]. *Naukovi zapysky Ternopilskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu im. V. Hnatiuka* [Scientific notes of the V. Hnatyuk Ternopil National Pedagogical University]. Ser. History. 1, 2. 23–34. [in Ukrainian].

9. Ystorycheskyy ocherk deyatel'nosti Khersonskoho Hubernskoho Zemstva za 1865–1899 hh. (1904). [*Historical outline of the activities of the Kherson Provincial Zemstvo 1865–1899*]. Kherson, 1. 327. [in Russian].

10. Kuzovova, N. M. (2012). *Polityko-pravova diyal'nist' zemstv Khersons'koyi huberniyi u 1865 – 1914 rr. (za dokumentamy Derzhavnoho arkhivu Khersons'koyi oblasti)* [The political and legal activity of zemstvos of Kherson province in 1865 – 1914 (according to the documents of the State Archives of Kherson region)]. *Arkhivy Ukrainy* [Archives of Ukraine]. 1, 145–153. [in Ukrainian].

11. Uvarov, M. S. (1888). *Obzor sostoyaniya zemskoy medytsyny v Khersonskoy hubernyy* [The review of the state of zemstvo medicine in Kherson province] *Zemskaia medytsyna Khersonskoi hubernyy* [Zemstvo's medicine in the Kherson province]. Kherson, 717–796. [in Russian].

12. (1905). *Ystorycheskyy ocherk deyatel'nosti Khersonskoho Hubernskoho Zemstva za 1865–1899 hh.* [Historical outline of the activities of the Kherson Provincial Zemstvo during the years of 1865–1899]. Kherson, 2. 299. [in Russian].

13. Obmetko, O. M. (2015). *Rol' zemstv u sferi okhorony zdorov'ya naselennya ukrayins'kykh huberniy v ostanniy chverti XIX st.* [The role of zemstvos in the health care population of Ukrainian provinces in the last quarter of the nineteenth century]. *Istoryko-politychni studii* [Historical and political studios]. 1, 55–62. [in Ukrainian].

Рецензент:

Бородай І.С., д.і.н., проф.

Надійшла до редакції 05.06.2018 р.