

© В. Ю. КУЗЬМИН, 2001
УДК 614.2:93(470)

В. Ю. Кузьмин

ФИНАНСИРОВАНИЕ ЗЕМСКИХ ЛЕЧЕБНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Самарский государственный медицинский университет

Как известно, финансирование земской медицины в России осуществлялось следующим образом. В 1868 г. из 324 земств России 50 ничего не ассигновали на медицинскую часть. Это относилось к уездам Екатеринославской, Калужской, Московской, Нижегородской, Олонецкой, Орловской, Псковской, Рязанской, Санкт-Петербургской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Харьковской и Черниговской губерний¹. В этом же году земством было израсходовано на "народное здравие" 1,2 млн руб. или 8,3% всей сметы. Спустя 3 года земские расходы по статье о попечении народного здравия уже превышали 2 млн руб., что составило 10% бюджета. В 1875 г. на лечебное дело было выделено 75 млн руб., т. е. 25% земского бюджета².

Если в 1870 г. на медицину России земства тратили 2,5 млн руб., то в 1912 г. — уже 57,7 млн руб.³ В 1871 г. на 32 губернии России были ассигнованы денежные средства на медицину, сведения о которых представлены в табл. 1⁴.

Опыт назначения денежных средств на медицину органами земского самоуправления и пути их реализации подробно представлены на примере региона Среднего Поволжья. Так, анализ земско-медицинского бюджета Пензенской губернии за период с 1866 по 1888 г. показал, что на народное здравоохранение в целом было затрачено 745 725 руб.⁵ Согласно докладу врачебного отделения от 8 января 1872 г., на уход и оздоровление арестантов тюремным больницам были выделены деньги⁶. Конкретная сумма не указана (примечание автора). Кроме того, Пензенским губернским земством проводились ревизии денежных средств, предназначенных на содержание лечебных учреждений, а городской думой осуществлялся контроль за исполнением и правильностью составления специального отчета управы⁷. На основании рапортов городского главы финансировалась временная дифтерийная больница⁸. В отчете Пензенской управы за 1877 г. сообщалось, что по статье 3117 было получено из городского банка на содержание Александровской богадельни 1000 руб., которые израсходованы по статье 2088⁹. В 1888—1889 гг. капитал Пензенской Александровской богадельни со-

стоял из пожертвований А. А. Барсукова¹⁰. В Пензенской губернии в годы русско-турецкой войны (1877—1878 гг.) особых масштабов достигла благотворительность. Материальные пожертвования в пользу больных и раненых воинов поступали за счет кружечного сбора, перечислений денег пензенским купцом Антюхиным и пожертвований церковных попечительств¹¹. Пензенским губернским земством совместно с отделением Общества Красного Креста производилось денежное обеспечение военного госпиталя. Так, из финансовой сметы земства на госпиталь в Пензе (1877—1878 гг.) выделялось ежемесячно по 4045 руб.¹².

Медицинская служба Симбирской губернии получила в 1865—1888 гг. всего 141 363 руб. Это позволило бесплатно лечить в течение года 120 860 больных, т. е. всего лишь 7,9% от общего числа жителей или 1 527 762 человека¹³. Расходы Симбирского земства на медицину за 1867—1904 гг. представлены в табл. 2¹⁴.

Приведенные в табл. 2 цифры свидетельствуют, что стабильной тенденции по увеличению денежных средств на развитие земской медицины Сибирской губернии не наблюдалось. Причины: закончившаяся русско-турецкая война, потребовавшая значительных финансовых вливаний, общая нестабильность политической ситуации в стране, деятельность народолюбческого движения. Все это не могло не сказаться на финансовом обеспечении государством органов местного земского самоуправления, в ведении которых и находилось народное здравие.

Таблица 1

Денежные ассигнования на медицину с 1871 по 1903 г.

Год	Ассигнования, тыс. руб.
1871	2 229
1876	4 713
1880	6 723
1890	10 908
1895	15 169
1901	26 699
1903	30 265

¹Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет. — М. — СПб., 1909. — Т. 1. — С. 272—273.

²Канель В. Л. Общественная медицина в связи с условиями жизни народа // История России в XIX веке. — СПб., 1910. — Т. 8. — С. 228—230.

³Соловьев З. П. Избранные произведения. — М., 1956. — С. 206—207.

⁴Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет. — М. — СПб., 1909. — Т. 1. — С. 414—415.

⁵Никаноров Ю. А. В начале века // Борские известия. — 1986. — 13 февраля.

⁶ГАПО, ф. 6, оп. 1, д. 4676, л. 10, 15.

⁷ГАПО, ф. 109, оп. 1, д. 85, л. 4.

⁸Там же, д. 292, л. 7, 8, 45.

⁹Там же, д. 94, л. 35.

¹⁰Там же, д. 250, л. 2.

¹¹Там же, ф. 84, оп. 1, д. 4, л. 4, 6, 8, 11.

¹²Там же, д. 13, л. 38, 40.

¹³Грамм М. М. Роль земства в эпидемиологии и земской санитарной статистике за минувшие 50 лет // Гигиена и санитарное дело. — 1914. — С. 1—3.

¹⁴Симбирское губернское земство: юбилейный сборник (1864—1914 гг.). — Симбирск, 1915. — С. 7—9.

Таблица 2

Расходы Симбирского земства на медицину (в руб.)

Год	Расходы	Год	Расходы	Год	Расходы	Год	Расходы
1867	51 728	1877	116 641	1887	94 362	1897	—
1868	56 197	1878	108 902	1888	90 774	1898	111 584
1869	52 139	1879	91 068	1889	74 180	1899	13 446
1870	75 045	1880	91 419	1890	13 777	1900	147 224
1871	81 610	1881	93 136	1891	77 051	1901	150 200
1872	77 034	1882	100 325	1892	80 039	1902	161 101
1873	63 301	1883	104 118	1893	79 895	1903	172 155
1874	77 770	1884	110 956	1894	91 506	1904	640 156
1875	88 545	1885	116 024	1895	88 818		
1876	86 024	1886	100 155	1896	84 075		

В больничных учреждениях Симбирской губернии на 1899 г. годовые жалования, утвержденные земским собранием, составили: у старшего врача 1200 руб., ординатора — 900 руб., фельдшера 240—300 руб., сестры милосердия — 300 руб., санитарки — 180 руб. и надзиратели — 240 руб.¹⁵.

В 1880 г. Симбирское губернское земство, располагая капиталом в 10 000 руб., пожертвовало его на содержание 5 бесплатных кроватей для неизлечимых больных. Это было сделано в ознаменование 25-летия царствования Государя Императора Александра II¹⁶. Такая сумма была получена с установленных сборов, случайных поступлений и доходов с различных заведений¹⁶.

На лечебное дело Самарской губернии (1866—1888 гг.) было выделено 2 112 257 руб.¹⁷. Самарская губерния, уступавшая по количеству уездов Пензенской и Симбирской губерниям, финансировалась по сравнению с ними значительно лучше.

Санитарным бюро врачебного отдела Самарской губернской земской управы были представлены данные о росте смежных назначений на медицину относительно смет по 5 уездам. Они колебались от 16 до 34%¹⁸. Так, 26 октября 1889 г. уездное земское собрание рассмотрело назначение средств по статье 21 на содержание Новоузенской больницы. Его комиссия определила смету на сумму 7057 руб. и предложила управе упразднить должность смотрителя при больнице и передать его обязанности одному из фельдшеров, если к тому не встретится препятствий со стороны врачебной управы¹⁹. Самарским губернским земским собранием была утверждена смета на 1898 г. Самарской больницы для душевнобольных: на их лечение, содержание личного состава служащих, палатных прислуг, поддержание чистоты и притча церкви. Всего она составила 23 014 руб. в год²⁰. В смете не значились деньги на приобретение лекарств.

К 1904 г. в Самарской губернской земской больнице была четко отлажена система составления отчетности по расходованию денежных средств, предназначенных для приобретения хирургического инструментария, выдачу жалования, пособий, пенсий, вознаграждения медицинского персонала за особый труд и его страхование²¹.

В смету Самарского губернского земства были заложены деньги для воспитания и содержания детей. Так, в Самаре, начиная с 1882 г., функционировал приют для детей-подкидышей. Финансирование данного учреждения проводилось за счет бюджета губернского земства. За 9 лет на него было израсходовано денежных средств в сумме 11 544 руб. В соответствии с постановлением земского собрания от 11 декабря 1882 г. выделялось по 10 руб. в месяц семьям, взявшим детей на усыновление²². 23 сентября 1893 г. на Самарском губернском земском собрании было зачитано заявление баронессы Гойнинген фон-Гюпе о назначении пособия для учрежденного ею приюта для детей, оставшихся сиротами после смерти их

родителей от холеры²³. В 1902 г. на попечении Самарского губернского земства находилось 536 детей²⁴.

Огромное внимание земство уделяло солдатам и офицерам, участвовавшим в русско-турецкой войне. Так, Самарским губернским земством тратилось денег на лечение больных и раненых воинов в 1889 г. 51 152 руб.; в 1881 г. — 16 200 руб.; в период с 1887 по 1890 г. — 34 940 руб. и в 1896 г. — 2360 руб.²⁵.

Наряду с этим имели место затруднения с денежным обеспечением лечебного дела. Так, 7 июня 1902 г. санитарный совет по финансовым соображениям и предложению Самарской земской управы отказался от попечительства императрицы Марии Александровны в налаживании систематической борьбы с глазными болезнями у жителей Самарской губернии²⁶.

В северных губерниях России приказом общественного призрения использовался необычный вид финансирования земской медицины. Так, в Вологодской губернии земством было получено капиталов, главным образом в виде процентных бумаг, на сумму 86 тыс. руб., в Костромской — 70 тыс. руб., в Олонской — 103 тыс. руб., в Санкт-Петербургской — 100 тыс. руб. и в Ярославской — 215 тыс. руб.²⁷.

В Московской губернии в 1888 г., а также в последующие годы на участковую медицину уходило 3% от общего и 33% от медицинского, а на санитарную часть — соответственно 4% от общего и 15% от медицинского бюджета. Средства расходовались на содержание лечебниц губернского и уездных земств, аналогичных больничных учреждений, расположенных в городах и посадах (если посады были), участков; лечебниц, в которых население, кроме амбулаторной, оказывалось и госпитальная помощь. На психиатрию тратилось 12% от общего земского и 41% медицинского бюджета²⁸. Вопрос выделения финансовых средств на медицину решался при участии губернского врачебного инспектора. Им же регулировалось и количество штатных единиц медицинского и обслуживающего персонала, на деятельность которого из земских бюджетов также тратились денежные средства²⁹.

В Курской губернии (1888 г.) врачу отпускалась сумма в 100—150 руб. в год для того, "чтобы он, как угодно и где угодно, озаботился об устройстве амбулатории"³⁰.

В. И. Кашин отмечает, что расходы на земскую медицину ежегодно возрастали. В докладах на земских съездах врачей с профессиональной точки зрения неоднократно отмечалось, что денежных средств на лечебное дело выделялось недостаточно. Расходы в целом на содержание медицины губернского земства были несколько ниже, чем на содержание лечебных учреждений уездных земств³¹.

Касаясь проблемы финансирования уездов губерний, следует отметить, что в Бельском уезде Тульской губернии в первые годы деятельности земства на медицину ассигновались ничтожные суммы в размере 200—300 руб. В 1860 г. земство ввело для его жителей более дешевый способ медицинской помощи — гомотопию. На это оно в течение 25 лет выделяло в распоряжение 19 священников ежегодно по 150 руб. Земское собрание оставалось очень довольно всем происходящим³².

Царскосельское земское собрание Петербургской губернии в 1870 г. вычеркнуло почти всю ассигновку на медицину и просило мировых посредников "принять участие в устройстве медицинской части"³³.

²³Вейман Г. И. Отчет по Самарскому приюту подкидышей за 1904 год. — Самара, 1906. — С. 1—3.

²⁴ГАСО, ф. 5, оп. 8, д. 170, л. 33—34.

²⁵Сборник постановлений Самарского губернского земского собрания. Отдел врачебно-благотворительный. — Самара, 1899. — С. 174—175.

²⁶ГАСО, ф. 372, оп. 1, д. 267, л. 37.

²⁷Куковьякин С. А., Куковьякина Н. Д. Предыстория земской медицины в северных губерниях России // Пробл. соц. гиг., здравоохран. и истории мед. — 1998. — № 5. — С. 42—43.

²⁸Богословский С. М. Земский медицинский бюджет за 1883—1905 годы. — М., 1908. — С. 14—19.

²⁹ГАПО, ф. 6, оп. 1, д. 639, л. 15.

³⁰Протоколы 3-го съезда врачей Курской губернии. — Курск, 1888. — С. 93.

³¹Кашин В. И. Финансирование земской медицины Олонской губернии и уездных земств. Материалы 2-го симпозиума "Земская медицина и актуальные проблемы здравоохранения (Муниципальное здравоохранение) // Бюллетень НИИ социальной гигиены, экономики и управления здравоохранением им. Н. А. Семашко. — М., 1997. — Вып. 2. — С. 103—105.

³²Труды VII съезда земских врачей Тульской губернии. Из доклада по Бельскому уезду. — Тула, 1900. — С. 40—41.

³³Обзор развития земско-медицинских учреждений Петербургской губернии (1865—1880 гг.). — СПб., 1881. — С. 54—55.

¹⁵ГАУО, ф. 46, оп. 2, д. 25, л. 26—28, 38.

¹⁶Там же., д. 81, л. 2.

¹⁷Земско-медицинский сборник. Материалы по развитию земской медицины в России за первое 25-летие (1866—1888 гг.). — М., 1894. — Т. 3. — С. 14—15.

¹⁸ГАСО, ф. 5, оп. 1, д. 256 (диаграмма).

¹⁹Там же., д. 136, л. 12.

²⁰Там же., д. 69, л. 1.

²¹Там же., ф. 185, оп. 1, д. 1, л. 1; д. 3, л. 105; д. 18, л. 1; д. 20, л. 25; д. 21, л. 15.

²²Сборник постановлений Самарского губернского земского собрания. Отдел врачебно-благотворительный. — Самара, 1899. — С. 216—217.

К концу XIX века ситуация с денежным обеспечением земской медицины значительно изменилась в лучшую сторону. Это было связано с принятием нового "Положения о земских учреждениях" 1890 г., когда деятельность органов местного земского самоуправления в области лечебного дела стала носить не рекомендательный, а обязательный характер. Данное обстоятельство привело к расширению статей расходов финансовых ассигнований на народное здравие. Отныне денежные средства выделялись не только на содержание лечебных учреждений, проведение санитарно-гигиенических мероприятий, жалование медицинского и вспомогательного персонала, но и на оказание финансово-благотворительной помощи некоторым категориям населения. Так, 26 сентября 1897 г. Бугульминское уездное собрание Самарской губернии приняло решение о выдаче пособия увечным и беспомощным воинам в размере 100 руб. в год. 2 мая 1904 г. Самарская губернская управа вынесла на обсуждение земского собрания принятое ей постановление, в соответствии с которым должно было произойти увеличение ассигнований на оказание помощи солдатам и офицерам, воевавшим на Дальнем Востоке. По непонятным причинам оно не было утверждено собранием, а потому и не было исполнено³⁴.

В конце XIX — начале XX века в практику земской медицины были внедрены принципы бесплатности и общедоступности лечения больных. Однако в Самарском уезде (1899 г.) содержание больных в стационаре было платное: 12,3 коп. в сутки за пребывание в больнице и 6,3 коп. за лечение (всего 18,6 коп.)³⁵. В 1902 г. в Пензенской губернии на лечение одного больного жителя тратилось 31 коп., в Тверской — 50 коп, в

Санкт-Петербургской — 20 коп.³⁶. В этом же году из каждых 100 руб., предназначавших на содержание лечебницы и медицинского персонала, расходовалось 46 руб. 80 коп., а на обслуживание и лечение больных — 53 руб. 20 коп. При этом средний расход на губернскую лечебницу был на 4600 руб. выше, чем на уездную³⁷.

В заключение следует отметить, что существовали 2 группы источников финансирования лечебного дела: основная и дополнительная. Первую составляли денежные средства, выделяемые на народное здравоохранение из российского, земского и городского бюджетов; вторую — средства, получаемые от благотворительности, имеющей место не только в мирное, но и военное время, а также от пожертвований частных лиц, государственных и общественных организаций.

Ассигнования выделялись на содержание губернских и уездных медицинских частей, строительство лечебных учреждений, в том числе богаделен, выплату жалований и квартирных пособий персоналу, на организацию борьбы с эпидемиями и проведение санитарно-профилактической работы, приобретение лекарств для больниц, лечение как гражданского населения, так и больных и раненых воинов, а также на создание приютов для детей-подкидышей, на благотворительные цели.

Благотворительные пожертвования направлялись на оказание помощи населению в период неурожая, на функционирование офтальмологической службы, ночлежных домов и больниц для заключенных.

Русско-турецкая, русско-японская и первая мировая войны, а также буржуазно-демократическая революция 1905—1907 гг. и революция 1917 г. отрицательно сказались на процессе финансирования земской медицины.

Поступила 19.11.99

³⁴ГАСО, ф. 5, оп. 8, д. 170, л. 38.

³⁵Троицкий И. А. Медицинский отчет по Самарскому уезду за 1899 год. — Самара, 1907. — С. 10—11.

³⁶Богословский С. М. Земский медицинский бюджет за 1883—1905 годы. — М., 1908. — С. 150—151.

³⁷Там же, — С. 24—25.