

Егорышева И. В., Чалова В. В.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИИ (СЕНТЯБРЬ 1916 г. — ФЕВРАЛЬ 1917 г.)

ФГБНУ «Национальный научно-исследовательский институт общественного здоровья имени Н. А. Семашко» Минобрнауки России, 105064, г. Москва

Статья посвящена истории организации в России Главного управления государственного здравоохранения — первого в мире министерства здравоохранения, созданного в результате работы комиссии во главе с академиком Г. Е. Рейном. Рассказано о противостоянии его созданию демократической медицинской общественности, опасавшейся бюрократизации врачебно-санитарной деятельности, окончившемся ликвидацией этого учреждения накануне Февральской революции. Показана роль академика Г. Е. Рейна в создании Главного управления, а также дальнейшая судьба трудов возглавляемой им комиссии, которая готовила реформы в области здравоохранения.

К л ю ч е в ы е с л о в а : здравоохранение дореволюционной России; Главное управление государственного здравоохранения; Г. Е. Рейн.

Для цитирования: Егорышева И. В., Чалова В. В. Организация и деятельность Главного управления государственного здравоохранения в России (сентябрь 1916 г. — февраль 1917 г.). Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2019;27(6):1107—1110. DOI: <http://dx.doi.org/10.32687/0869-866X-2019-27-6-1107-1110>

Для корреспонденции: Егорышева Ирина Валентиновна, канд. ист. наук, ведущий научный сотрудник отдела истории медицины, e-mail: egorysheva@rambler.ru

Egorysheva I. V., Chalova V. V.

THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE CHIEF BOARD OF STATE HEALTH CARE IN RUSSIA (SEPTEMBER 1916 — FEBRUARY 1917)

The Federal State Budget Scientific Institution “The N. A. Semashko National Research Institute of Public Health”, 105064, Moscow, Russia

The article is devoted to the history of the organization in Russia of the Main Department of public health management in Russia — the world’s first Ministry of Health that was organized resulting the activities of the Commission headed by the academician G. E. Rein. The article considers aspects of opposing to its organization by the democratic medical community which was concerned about bureaucratization of medical and sanitary activities and which disappeared with liquidation of this institution on the eve of the February Revolution. The role of academician G. E. Rein in the organization of the Main Department, as well as the fate of the activities of his Commission in preparing reforms in the field of health is demonstrated.

К e y w o r d s : health care; pre-revolutionary Russia; Head Department of Public Health; G. E. Rein.

For citation: Egorysheva I. V., Chalova V. V. The organization and activities of the Chief Board of State Health Care in Russia (September 1916 — February 1917). *Problemi socialnoi gigieni, zdravookhraneniya i istorii meditsini*. 2019;27(6):1107—1110 (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.32687/0869-866X-2019-27-6-1107-1110>

For correspondence: Egorysheva I. V., candidate of historical sciences, the leading Researcher of the Department of History of Medicine of the Federal State Budget Scientific Institution “The N. A. Semashko National Research Institute of Public Health”. e-mail: egorysheva@rambler.ru

Conflict of interests. The authors declare absence of conflict of interests.

Acknowledgment. The study had no sponsor support

Received 03.07.2019

Accepted 04.09.2019

В 1916 г. в России было создано Главное управление государственного здравоохранения на правах министерства. Если о подготовившей его создание правительственной комиссии по пересмотру врачебно-санитарного законодательства (1912—1916) имеются публикации, то о работе самого Главного управления, обстоятельствах его создания и причинах его ликвидации сказано недостаточно.

Проблемы реорганизации управления врачебно-санитарным делом в России с конца XIX в. не сходили с повестки дня Министерства внутренних дел. Созная неудовлетворительное состояние здравоохранения, правительство видело выход в создании центрального государственного органа — Главного управления государственного здравоохранения — и ужесточении государственного контроля за медицинскими учреждениями. Из-за невозможности до-

стичь компромисса между ведомствами, имевшими собственные медицинские учреждения, и сопротивления медицинской общественности, опасавшейся за судьбу земской и городской медицины, работа правительственных комиссий, разрабатывавших реформы, долго не давала практических результатов.

Наиболее продуктивно работала Междуведомственная комиссия по пересмотру врачебно-санитарного законодательства, возглавляемая Г. Е. Рейном (1912—1916). Лейб-медик, профессор Военно-медицинской академии Георгий Ермолаевич Рейн (1854—1942) пользовался особым доверием царской семьи после удачно проведенной операции сестре императрицы великой княгине Елизавете Федоровне. Согласно его воспоминаниям, Николай II поддерживал идею создания специального министерства, утверждая, что: «Россия — шестая часть све-

та — может иметь Министерство народного здравия» [1].

Законопроекты, разработанные Комиссией Г. Е. Рейна, содержали ряд прогрессивных идей в области организации лечебной помощи населению, медицинского образования, лекарственного обеспечения, специализированной медицинской помощи, охраны материнства и младенчества, санитарной службы. Впервые были рассчитаны экономический ущерб государства от высокой заболеваемости и смертности населения, необходимое число медицинских учреждений, количество медицинского персонала, размеры ассигнований для развития здравоохранения на ближайшие 10 лет. Основными обязанностями Главного управления должны были стать контроль и руководство общественной медициной, объединение медицинской деятельности отдельных ведомств, руководство врачебно-санитарной частью неземских губерний, судебной медициной, санитарной охраной границ, лекарственным обеспечением, медицинским образованием.

В то же время проект Г. Е. Рейна предполагал значительное ограничение прав земской и городской медицины, разрушал сложившуюся систему земской медицинской статистики [2]. В земских губерниях анализ собранной санитарно-статистической информации осуществлялся в губернских санитарных бюро квалифицированными специалистами. На основании этих исследований земские управы принимали решения о направлениях развития медицинской помощи населению губернии, мероприятиях по предупреждению распространения эпидемических заболеваний в случае возникновения их в каком-либо уезде. Согласно планам Г. Е. Рейна, информация, собранная уездными санитарными врачами, должна была передаваться непосредственно в Главное управление, минуя губернские санитарные бюро, в которых правительство видело источник политической крамолы. Намерения снизить значение санитарных бюро в земской медицине вызывало возмущение медицинской общественности.

Создание Комиссии Г. Е. Рейна сделало вопрос о роли государства и органов самоуправления одним из важнейших на XII Пироговском съезде, проходившем 29 мая — 5 июня 1913 г. Разработка законопроектов проходила без привлечения общественности. Закрытость работы Комиссии подтверждается в мемуарах Г. Е. Рейна: «Полные и объемные труды Комиссии печатались на правах рукописи и в продажу не поступали».

Рассмотрению представленного в Совете министров в 1914 г. проекта закона «О преобразовании центральных и местных органов управления врачебно-санитарным делом в Империи» помешала начавшаяся война, однако Комиссия Г. Е. Рейна продолжала работу над законопроектами. Она разработала обширные материалы, собранные в 16 томах, в которые вошли законопроекты, журналы заседаний ее пяти подкомиссий, данные по российскому и зарубежному здравоохранению, исторические справки по обсуждавшимся проблемам.

Царившая в годы войны неразбериха во врачебно-санитарном деле объективно требовала наведения порядка. Поскольку Государственная дума не заседала полгода, а затем заседания происходили нерегулярно, проект оставался без движения в ожидании окончания войны. Однако война затянулась, и Г. Е. Рейн решил добиться организации Министерства народного здравия, не дожидаясь ее окончания.

10 октября 1915 г. Г. Е. Рейн получил аудиенцию у царя в Ставке Верховного главнокомандующего. Николай II предложил Г. Е. Рейну провести законопроект о создании Главного управления здравоохранения через Совет министров в порядке чрезвычайной 87-й статьи (т. е. без одобрения Государственной думы, но все же с последующим ее утверждением) и открыть Главное управление здравоохранения 1 января 1916 г. Совет министров выступил против такого решения, мотивируя это резким обострением отношений между правительством и общественными учреждениями, в том числе и Государственной думой. Говорилось также, что кардинальная реформа здравоохранения потребует отвлечения большого числа врачей для органов управления здравоохранения и дополнительного финансирования, несвоевременных в условиях войны. Против создания Главного управления государственного здравоохранения 2 февраля 1916 г. в беседе с царем высказался верховный начальник санитарной и эвакуационной части принц А. П. Ольденбургский, считая этот шаг нецелесообразным и обреченным на неудачу. В результате вопрос об учреждении Главного управления был временно отложен [3].

18 июля 1916 г. Г. Е. Рейн снова обратился к Николаю II с докладом о необходимости создания Главного управления. В резолюции императора по докладу было сказано, что Главное управление должно быть учреждено 1 сентября этого года. 23 августа Совет министров принял представленный Г. Е. Рейном проект, но отклонил предложение о его проведении в срочном порядке по 87-й статье основного закона.

Выехав в ставку Верховного главнокомандующего, Г. Е. Рейн имел разговор с царем, в результате чего Николай II потребовал немедленного исполнения его воли [4, 5]. Не смея противостоять давлению императора, Совет министров вынужден был согласиться, и 1 сентября 1916 г. было учреждено Главное управление государственного здравоохранения на правах министерства, а также введено положение о местных государственных учреждениях (губернских и уездных врачебно-санитарных управлениях и советах). На содержание всех этих учреждений должно было выделяться 199,8 тыс. руб. в год¹. Вне ведения Главного управления в результате сильного сопротивления осталась медицинская часть армии, флота, министерств императорского двора и путей сообщения.

24 сентября Г. Е. Рейн был утвержден в качестве главноуправляющего государственным здравоохранением.

¹ Собрание узаконений и распоряжений и правительства. № 252 от 21 сентября 1916 г. Отд. 1. Ст. 1957.

История медицины

нением, товарищем главноуправляющего был назначен ректор Самарского университета профессор В. И. Разумовский. Пытаясь успокоить демократическую общественность, Г. Е. Рейн на страницах газет уверял, что земская и городская медицина не должны опасаться за свое существование. В ближайшее время, по его словам, Главное управление займется подготовкой законопроектов для рассмотрения в Государственной думе. В дальнейшем Г. Е. Рейн обещал заняться развитием курортов, фармацевтической промышленности.

Российская периодическая печать, кроме крайне правых изданий («Новое время», «Колокол», «Голос Руси»), оценила создание Главного управления государственного здравоохранения в обход Государственной думы как узурпацию прав народного представительства. Правление Пироговского общества поручило П. Н. Диатроптову, В. А. Левитскому и Д. Н. Жбанкову подготовить проект резолюции по вопросу о министерстве [6].

Образованный в 1915 г. в IV Государственной думе Прогрессивный блок, объединявший почти все партии, кроме монархистов и социал-демократов, — $\frac{2}{3}$ депутатов, также оценил создание Главного управления как незаконный акт. Его сторонники начали в печати кампанию против Главного управления. В публикациях рассматривался не столько законопроект, сколько проведение его по 87-й статье в обход Думы. 20 октября на заседании этого блока с критикой проекта Г. Е. Рейна выступил лидер фракции кадетов, известный общественный врач А. И. Шингарев.

Председатель Государственной думы М. В. Родзянко в ноябре 1916 г. предупреждал Николая II, что Дума не поддержит законопроект Г. Е. Рейна [7]. Однако Рейн, характеризовавший себя как правого по убеждениям, рассчитывал на поддержку и авторитет Николая II.

В октябре 1916 г. Г. Е. Рейном для обсуждения в Думе в единственном экземпляре был направлен законопроект «Устав здравоохранения и учреждения, ведающие врачебно-санитарным делом» (Пг., 1916), а в ноябре в Совет министров и Думу был адресован дополнительный пакет законопроектов (о санитарных требованиях к помещениям для продажи и изготовления пищевых продуктов, о мерах предупреждения заразных болезней, о допущении женщин к занятию низших должностей в Главном управлении, об устройстве государственной санитарной статистики). Законопроекты не были обсуждены, но подверглись резкой критике в медицинских изданиях [8]. Главное управление в это время занималось также текущими проблемами: организацией санатория для раненых в Крыму, ведением переговоров о создании санитарно-просветительных кинофильмов, организацией доставки молока в Петербург из Финляндии.

5 декабря 1916 г. при Медицинском совете Всероссийского земского союза помощи раненым и больным воинам состоялось совещание, которое приняло резолюцию по докладом З. П. Соловьева и

Д. Н. Жбанкова против закона, разрушающего основы общественной работы. Аналогичные доклады были сделаны и на заседании Правления Пироговского общества. Доклады и постановления были разосланы в земские и городские самоуправления [9].

В последнем перед рождественскими праздниками заседании Государственной думы, 15 декабря 1916 г., Комиссия народного здравия Думы под председательством врача В. И. Алмазова провела заседание по поводу учреждения Главного управления. Депутат И. В. Годнев предложил опросить земства и города об их отношении к законопроекту, разработавшемуся «секретно в недрах ведомства», и отложить на время его рассмотрение [10].

Обсуждение законопроекта было продолжено 16 февраля 1917 г. На заседании Комиссии народного здравия Государственной думы присутствовали Г. Е. Рейн, его заместитель профессор В. И. Разумовский и председатель Медицинского совета Министерства внутренних дел профессор В. Н. Сиротинин. С резкой критикой проекта закона выступил также А. И. Шингарев, утверждавший, что учреждение министерства здравоохранения принесет только вред, подчинив бюрократии земскую медицину. В докладе И. В. Годнева было предложено отклонить законопроект, в защиту которого выступали профессор В. И. Разумовский и В. Н. Сиротинин, депутаты Думы С. В. Левашов, П. А. Ярмолович. Предложение о переходе к постатейному обсуждению было отклонено большинством собравшихся: 14 голосов против 4 [11]. На 23 февраля было назначено обсуждение законопроекта на общем собрании Государственной думы.

21 февраля в газете «День» была опубликована статья Д. Н. Жбанкова, в которой были приведены постановления земских собраний, направленных против Главного управления (Казань, Рязань, Уфа, Тверь, Оренбург, Кострома и др.). Газеты «Речь» и «Биржевые ведомости» предсказывали отклонение законопроекта Г. Е. Рейна.

22 февраля в газете «День» под псевдонимом «Z» была опубликована статья З. П. Соловьева «Из прошлого и настоящего оздоровительной политики правительства», написанная по поручению Пироговского общества. Будущий заместитель народного комиссара здравоохранения РСФСР З. П. Соловьев принимал участие в работе Правления Пироговского общества, был одним из редакторов его журнала «Общественный врач», а с 1914 г. являлся секретарем Главного комитета Всероссийского земского союза. В своей статье он дал обзор «обширной коллекции экспериментов, которые производились в России в отношении организации врачебно-санитарного управления». Как писал З. П. Соловьев, в канцеляриях Петрограда готовится поход на самодеятельность органов общественного самоуправления, и только междуведомственные трения задержали стремительность похода против земской медицины.

С целью предостеречь Государственную думу от принятия законопроекта Г. Е. Рейна от имени Пироговского общества в Думу были направлены статьи

авторитетных общественных деятелей с анализом законопроекта (З. П. Соловьева по истории вопроса о министерстве, П. И. Куркина «Проект распыления санитарной статистики в России», Я. Ю. Каца о законопроекте Г. Е. Рейна по борьбе с эпидемиями, К. И. Шидловского «О новом министерстве народного здравия»). Опубликованы были лишь упомыная статья З. П. Соловьева и вышедшая уже после Февральской революции в № 1 журнала Пироговского общества «Общественный врач» статья К. И. Шидловского.

Чтобы избежать провала на общем собрании Думы, Г. Е. Рейн с согласия Николая II снял вопрос с повестки дня якобы для доработки [12]. Г. Е. Рейн надеялся, что в случае изменения политической обстановки он сумеет вернуть законопроект для обсуждения, и просил министра юстиции Н. А. Добровольского не объявлять пока об упразднении Главного управления [13]. Однако в результате этого Главное управление автоматически прекратило свое существование. К моменту ликвидации Главного управления в его штате, помимо главноуправляющего, имелись заведующий канцелярией, заведующий учебным отделом, инспектор учебного отдела, члены Совета при главноуправляющем. Главное управление не имело своего постоянного помещения. На хозяйственные нужды и жалованье служащим было отпущено 100 тыс. руб. [14]. После Февральской революции Временное правительство вернуло управление здравоохранением в ведение Министерства внутренних дел.

Самого Г. Е. Рейна ожидали тяжелые испытания. 28 февраля 1917 г. он был арестован, но вскоре отпущен и уехал из Петрограда в родной для него Киев. 29 мая 1917 г. он был вызван Чрезвычайной следственной комиссией для выяснения деталей прохождения законопроекта по 87-й статье. В 1918 г. Г. Е. Рейн эмигрировал в Германию, а затем вернулся в Россию для участия в Добровольческой армии. Оказавшись в 1919 г. в Болгарии, он работал в Софийском университете, основал первую в Болгарии акушерско-гинекологическую клинику, а в 1926 г. издал первый болгарский учебник по оперативной хирургии. В 1935 г., находясь в Ницце, Г. Е. Рейн подробно описывал работу Комиссии, с удовлетворением оценивая факт создания в России самостоятельного центрального органа управления здравоохранением — Наркомздрава РСФСР [15]. Его мемуары в двух томах были изданы в Берлине в 1935—1936 гг. Г. Е. Рейн умер в Ницце 4 декабря 1942 г.

Материалы Комиссии Г. Е. Рейна активно использовались руководством Наркомздрава на этапе его становления. Ближайший сотрудник Г. Е. Рейна, специалист в области медицинского права Н. Г. Фрейберг был специально приглашен З. П. Соловьевым

для участия в работе Наркомздрава и принимал непосредственное участие в разработке советского медицинского законодательства [16].

Исследование не имело спонсорской поддержки.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рейн Г. Е. Из пережитого. 1907—1918. Берлин; 1935—1936. Т. 1—2. С. II.
2. Егорышева И. В. Значение трудов Комиссии Г. Е. Рейна для здравоохранения России. *Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины*. 2013;(2):54—7.
3. Рейн Г. Е. Из пережитого. 1907—1918. Берлин; 1935—1936. Т. 2. С. 63—4, 72—4.
4. Падение царского режима. М.—Л.; 1926. Т. 5. С. 19.
5. *Врачебная газета*. 1916; 28 августа; № 35:556.
6. *Общественный врач*. 1916; № 10:565.
7. *Красный архив*. 1933;56:92:128.
8. Жбанков Д. Н. О Главном управлении государственного здравоохранения и его значении для общественных самоуправлений. *Практический врач*. 1916; 20 ноября; № 47:338—9; 27 ноября; 48:352—4.
9. *Русский врач*. 1916; 17 декабря; № 52:1224.
10. *Врачебная газета*. 1917; 8 января; 21—2.
11. Стенографический отчет заседаний Государственной Думы. 4-й созыв. 5-я сессия. Петроград; 1917. Стб. 1191.
12. Стенографический отчет заседаний Государственной думы. 4-й созыв. 5-я сессия. Петроград; 1917. Стб. 1563—4.
13. Падение царского режима. М.—Л.; 1926; V:27—31.
14. *Вечернее время*. 1917; 24 февраля; 3.
15. Рейн Г. Е. Из пережитого. 1907—1918. Берлин; 1935—1936. Т. 1. С. VII.
16. Егорышева И. В. Н. Г. Фрейберг — соратник Г. Е. Рейна и Н. А. Семашко. *Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины*. 2001;(6):53—5.

Поступила 03.07.2019
Принята в печать 04.09.2019

REFERENCES

1. Rein G. E. From the experience. 1907—1918 [*Iz perezhitogo. 1907—1918*]. Berlin; 1935—1936. Vol. 1—2. P. II (in Russian).
2. Egorysheva I. V. the Value of the works of the Commission G. E. Rhine for health care in Russia. *Problemy sotsial'noy gigiyeny, zdravookhraneniya i istorii meditsiny*. 2013;(2):54—7 (in Russian).
3. Rein G. E. From the experience. 1907—1918 [*Iz perezhitogo. 1907—1918*]. Berlin; 1935—1936. Vol. 2. P. 63—4, 72—4 (in Russian).
4. The fall of the tsarist regime [*Padenie carskogo rezhima*]. Moscow—Leningrad; 1926. Vol. 5. P. 19 (in Russian).
5. *Vrachebnaya gazeta*. 1916 August 28; 35:556 (in Russian).
6. *Obshchestvennyy vrach*. 1916 December 10:565 (in Russian).
7. *Krasnyy arkhiv*. 1933;56:92,128 (in Russian).
8. Zhbakov D. N. About Head Department of public health and its value for public authorities. *Prakticheskiy vrach*. 1916 November 20;47:338—9; November 27; 48:352—4 (in Russian).
9. *Russkiy vrach*. 1916 December 17;52:1224 (in Russian).
10. *Vrachebnaya gazeta*. 1917 January 8;1:21—2 (in Russian).
11. Stenographic report of the State Duma meetings. 4th Convocation 5th Session. Petrograd; 1917. Stb. 1191 (in Russian).
12. Stenographic report of the State Duma meetings. 4th Convocation 5th Session. Petrograd; 1917. Stb. 1563—4 (in Russian).
13. The fall of the royal regime [*Padenie carskogo rezhima*]. Moscow—Leningrad; 1926; V:27—31 (in Russian).
14. *Vechnoye vremya*. 1917 February 24:3 (in Russian).
15. Rein G. E. From the experience. 1907—1918 [*Iz perezhitogo. 1907—1918*]. Berlin; 1935—1936. Vol. 1. P. VII.
16. Egorysheva I. V. N. G. Freyberg — colleague of G. Ye. Reyne and N. A. Semashko. *Problemy Sotsial'noy Gigiyeny, Zdravookhraneniya i Istorii Meditsiny*. 2001;(6):53—5 (in Russian).