

## К 150-летию Н. Г. Фрейберга, выдающегося отечественного специалиста в области врачебно-санитарного законодательства

Национальный НИИ общественного здоровья РАМН\*, Москва

При знакомстве с историей первых лет деятельности Народного комиссариата здравоохранения РСФСР поражает уровень правовой культуры документов этого учреждения, являющегося фактически первым в мире министерством здравоохранения. Между тем врачи-большевики, создававшие Наркомздрав, не обладали ни опытом работы в центральных государственных учреждениях, ни опытом законодательской деятельности. Большой удачей З. П. Соловьева и Н. А. Семашко явилось привлечение к строительству новой системы здравоохранения профессионала высочайшего уровня, сумевшего обеспечить использование положительного опыта медицины дореволюционной России. Таким специалистом явился Николай Густавович Фрейберг (1859—1927). По словам Н. А. Семашко, "Николай Густавович был, пожалуй, самым крупным знатоком вопросов организации дела здравоохранения во всей Европе", а также являлся "живой энциклопедией по всем вопросам теории и практики дела здравоохранения" [3, 6]. После смерти Н. Г. Фрейберга советские историки медицины по идейным соображениям предпочли не вспоминать о его заслугах, и имя Н. Г. Фрейберга было забыто.

Н. Г. Фрейберг родился 9 мая 1859 г. в Петербурге. Окончив в 1882 г. Военно-медицинскую академию, он, отрабатывая стипендию и плату за учебу, 9 лет проработал младшим врачом в Николаевском военном госпитале, а затем в 1892 г. поступил на службу в Медицинский департамент Министерства внутренних дел. Когда в 1897 г. была создана Особая комиссия о мерах предупреждения с чумной заразой во главе с принцем А. П. Ольденбургским (Противочумная комиссия), получившая огромные полномочия в борьбе с эпидемиями, Н. Г. Фрейберг был назначен руководителем ее эпидемиологического отдела.

Важной заслугой Н. Г. Фрейберга является его деятельность в области врачебно-санитарного законодательства. Работая в Управлении Главного врачебного инспектора Министерства внутренних дел (учрежденного вместо Медицинского департамента), он выступил в качестве автора ряда законодательных актов. Н. Г. Фрейберг подготовил 3 издания "Врачебно-санитарного законодательства в России" (1901, 1906, 1913) [7]. Законодательные акты были систематизированы и снабжены подробными комментариями. А. Н. Сысин справедливо называл эти работы классическими [4].

С конца 90-х годов XIX века Н. Г. Фрейберг представлял Россию на всех международных санитарных конгрессах и конференциях — в Брюсселе (1903), Торне (1906), Риме (1907), Париже (1912), а с 1907 по 1917 г. — в постоянном комитете Международного бюро общественной гигиены и в Санитарной комиссии союзных государств.

На страницах журнала "Вестник общественной гигиены, судебной и практической медицины" Н. Г. Фрейберг систематически печатал обзоры и комментарии по врачебно-санитарному законодательству России. Ему также принадлежит ряд работ по вопросам профилактики особо опасных эпидемий, организации управления здравоохранением в странах Европы. Вместе с П. Н. Булатовым он являлся автором учебника "Гигиена. Краткий очерк здравоохранения", выдержавшего 7 изданий с 1901 по 1928 г.

Правительство России и медицинская общественность признавали, что врачебно-санитарное законодательство России не соответствует потребностям жизни и достижениям науки. Многочисленность и громоздкая система управления здравоохранением затрудняли проведение санитарных мероприятий. В 1912 г. при Министерстве внутренних дел была создана Высочайше учрежденная междоветовая комиссия по пересмотру врачебно-санитарного законодательства во главе с академиком Г. Е. Рейном. Н. Г. Фрейберг был приглашен на должность управляющего делами Комиссии. Итогом ее деятельности стал проект "Устав здравоохранения и учреждения, ведающие

врачебно-санитарным делом" (1916), куда вошли разработанные законопроекты. В ходе своей работы Комиссия Г. Е. Рейна рассматривала не только действующее законодательство, но и историю его развития, начиная от Аптекарского приказа. По каждому крупному обсуждаемому вопросу под руководством Н. Г. Фрейберга готовились исторические справки и обзоры. Целый ряд таких материалов, как, например, анализ деятельности предшествующих правительственных комиссий по пересмотру медицинского законодательства или обзор по управлению здравоохранением в странах Западной Европы, были написаны Н. Г. Фрейбергом [5]. Под руководством Н. Г. Фрейберга в 1913—1914 гг. были переведены и изданы 3 тома по врачебно-санитарному законодательству Англии, Франции, Германии. При обсуждении проектируемых статей закона варианты формулировок давались в сравнении с русским и зарубежным законодательством. В результате материалы Комиссии Г. Е. Рейна составили 16 томов.

Комиссия подвела итоги развития государственного здравоохранения в России. При разработке законодательных актов учитывался также положительный опыт земской медицины. Комиссия Г. Е. Рейна проводила линию на усиление государственного контроля в области здравоохранения. Как и Г. Е. Рейн, Н. Г. Фрейберг был горячим сторонником создания самостоятельного министерства народного здоровья, объединяющего всё управление здравоохранением в стране, с министром-врачом во главе.

Опасаясь ограничения прав земской и городской медицины, Государственная Дума и медицинская общественность выступили против проектов Комиссии Г. Е. Рейна. Противниками создания сильного правительственного органа управления здравоохранением были также руководители военного министерства и Противочумной комиссии, отстаивавшие ведомственные интересы. Созданное в сентябре 1916 г. Главное управление государственного здравоохранения просуществовало до февраля 1917 г., когда, не получив одобрения Думы, Г. Е. Рейн вынужден был отозвать свой законопроект. После Февральской революции вопрос о министерстве народного здоровья не поднимался.

Оценка деятельности Н. Г. Фрейберга, данная А. Н. Сысиным, свидетельствует не только о признании его заслуг, но и о внимательном отношении Народного комиссариата здравоохранения РСФСР к наследию Комиссии Г. Е. Рейна. Как писал А. Н. Сысин, Н. Г. Фрейберг, "несмотря на противодействие справа и слева, вел линию на создание высших авторитетных и компетентных врачебно-санитарных органов в стране. В период с 1913 по 1916 г., когда работала Комиссия по пересмотру врачебно-санитарного законодательства России, Н. Г. Фрейберг был главным действующим работником, и в результате мы имеем чрезвычайно интересный и полный предварительный материал по всему этому делу, опубликованный, к сожалению, лишь в виде официальных документов и в ограниченном количестве экземпляров" [4]. Н. Г. Фрейберг оставался хранителем архива Комиссии Г. Е. Рейна до середины 1918 г.

После Октябрьской революции до создания Наркомздрава в июле 1918 г. руководство здравоохранением находилось в руках Медико-санитарного отдела Военно-революционного комитета, а затем — Совета врачебных коллегий. Получив задание разработать положение о Народном комиссариате здравоохранения, З. П. Соловьев приехал в Центральный врачебно-санитарный совет, где, по свидетельству известного историка медицины академика И. Д. Страшуна, состоялась его встреча с Н. Г. Фрейбергом: "Николай Густавович Фрейберг... встал, увидев пришедшего З. П. Соловьева, затем спросил: "Вы, вероятно, представитель Советской власти?" На это З. П. Соловьев ответил утвердительно, тогда Н. Г. Фрейберг сказал: "Ну, слава богу, дождался, я не хотел уходить, не передав Вам все дела по комиссии Рейна"... Тогда З. П. Соловьев ответил: "А Вам, по-моему, не надо уходить, желательно, чтобы Вы продолжили Вашу работу над вопросами, поднятыми комиссией Рейна" [2].

По предложению З. П. Соловьева Н. Г. Фрейберг в августе 1918 г. был приглашен на должность управляющего делами Наркомздрава РСФСР. Переехав в Москву с Наркомздравом, он по-

\*106064, Москва, ул. Воронцово Поле, д. 12, стр. 1. E-mail: egorysheva@rambler.ru, канд. истор. наук Ирина Валентиновна Егорышева

лучил возможность участвовать в воплощении идеи создания самостоятельного центрального органа управления здравоохранением. По словам Н. А. Семашко: "Если действительно удалось создать Наркомздрав — учреждение, объединяющее все отрасли медико-санитарного дела, то честь и заслуга в этом принадлежит также и Николаю Густавовичу Фрейбергу... Он еще до создания нового комиссариата живо откликнулся на призыв руководителей его и стал у административного руля в момент колебаний и скептического отношения среди врачебного мира к новому учреждению" [3].

Труды Комиссии Г. Е. Рейна были переданы в библиотеку Наркомздрава. Часть материалов находилась у Н. А. Семашко и использовалась при разработке нового санитарного законодательства, о чем свидетельствуют его пометки на страницах издания комиссии.

Должность, которую занимал Н. Г. Фрейберг, как говорилось в "Бюллетене Наркомздрава РСФСР", "в то время обнимала все функции, сосредоточенные теперь в административно-организационном отделе, и, таким образом, управляющий делами фактически являлся техническим помощником наркома не только по общеадминистративным, но и специально по медицине и санитарным вопросам". С правом совещательного голоса Н. Г. Фрейберг участвовал в заседаниях Коллегии Наркомздрава при обсуждении вопросов организации центрального и местных органов здравоохранения. По свидетельству Н. А. Семашко, ему, как и многим работникам Наркомздрава, постоянно приходилось консультироваться с Н. Г. Фрейбергом по самым разнообразным вопросам научно-административной работы. Н. Г. Фрейберг также занимался вопросами финансирования здравоохранения, возглавляя сметную комиссию Наркомздрава РСФСР.

Переход всего здравоохранения в сферу компетенции государственных органов потребовал разработки принципиально нового законодательства. Опыт Н. Г. Фрейберга был востребован самой эпохой. По словам А. Н. Сысина: "Фрейберг был истинно незаменимым работником в своей области работы по здравоохранению. Он был почти что единственным, и в прошлое время и теперь, знатоком и специалистом по вопросам врачбно-санитарного законодательства, в частности, по вопросам международного санитарного законодательства" [4]. С 1923 г. Н. Г. Фрейберг работал консультантом Наркомздрава по вопросам врачбно-санитарного законодательства, разрабатывая проект кодекса санитарных законов. Около половины циркуляров Наркомздрава, адресованных губернским здравоохранителям, наряду с Н. А. Семашко были подписаны Н. Г. Фрейбергом.

Н. Г. Фрейберг подготовил "Сборник законов и распоряжений правительства с 7 ноября (25 октября) 1917 г. по 1 сентября 1919 г." (1922) и "Сборник законов и распоряжений правительства РСФСР с 1 сентября 1919 г. по 1 января 1925 г." (1925), ставшие незаменимыми руководствами для работников здравоохранения. Последнюю книгу он перевел на немецкий язык. Сборники были в целом построены по тому же проблемному принципу, что и дореволюционные издания, составленные Н. Г. Фрейбергом, но дополнены положениями Конституции СССР и РСФСР. Большой раздел был посвящен социальному обеспечению.

"Когда Наркомздрав вышел на международную арену и стал принимать систематическое участие в международных санитарных конференциях и в заключении международных санитарных конвенций, участие Н. Г. Фрейберга было незаменимым", — писали в "Бюллетене Наркомздрава РСФСР" [6]. С 1922 г. в качестве представителя России он участвовал в переговорах по выработке санитарных соглашений с Эстонией, Латвией, Польшей, Азербайджаном, Финляндией. По утверждению А. Н. Сысина, он был творцом ряда санитарных конвенций по ряду важных санитарных вопросов, имевших для страны огромное практическое значение, поскольку в результате со стороны соседних с Россией государств был отменен ряд преувеличенных санитарных мер, тормозивших торговлю России с Западной Европой.

Участие Н. Г. Фрейберга в работе международной санитарной конференции в Париже (1926) А. Н. Сысин назвал его "лебединой песней". Благодаря своему опыту и международному авторитету Н. Г. Фрейберг с успехом отстаивал интересы страны. "На прошлой годней международной санитарной конференции в Париже Н. Г. Фрейберг был, пожалуй, самым влиятельным лицом; к его выступлениям неизменно прислушивались и, несомненно, что только благодаря его эрудиции и авторитету нам удалось провести на этой конференции все наши положения, сорвать политику "санитарного карантина" стран Востока, парализовать все усилия путем санитарных мероприятий затруднить наши международные отношения", — говорилось в "Бюллетене Наркомздрава РСФСР" [6].

В годы работы в Наркомздраве Н. Г. Фрейберг много ездил по стране, инструктируя местные органы здравоохранения по различным вопросам. С 1924 г. он активно работал в Ученом медицинском совете Наркомздрава, сотрудничал с медицинскими журналами.

Умер Н. Г. Фрейберг 19 июля 1927 г. Свидетельством признания его заслуг стали многочисленные некрологи, опубликованные в центральных газетах и медицинских журналах.

Непредвзятое прочтение исторических фактов показывает, что развитие здравоохранения нашей страны было непрерывным процессом, что положительный опыт здравоохранения дореволюционной России использовался строителями советского здравоохранения, о чем, в частности, свидетельствует и биография Н. Г. Фрейберга.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Булатов П. // Врач. газета. — 1927. — № 16. — С. 1229—1230.
2. Петров Б. Д. // Здравоохр. Рос. Федерации. — 1927. — № 7. — С. 3—5.
3. Рейн Г. Е. Из пережитого. — Берлин, 1936. — Т. 1. — С. 170—171.
4. Семашко Н. А. // Известия ЦИК СССР от 20 июля 1927 г. — № 163.
5. Сысин А. Н. // Гиг. и эпид. — 1927. — № 9. — С. 127—128.
6. Фрейберг Н. Г. (1859—1927) // Бюл. Наркомздрава РСФСР. — 1927. — № 14. — С. 3—5.
7. Фрейберг Н. Г. Врачебно-санитарное законодательство в России. — Изд. 3-е. — СПб., 1913.

Поступила 30.04.09

#### ОТДЕЛ РЕКЛАМЫ

Тел. 8-499-766-05-60

Ответственность за достоверность информации, содержащейся в рекламных материалах, несут рекламодатели.

Редактор *О. Н. Красникова*

Художественный редактор  
*Р. Р. Катеева*

Корректор *Л. Ф. Егорова*

Переводчик *Т. А. Четчина*

Все права защищены. Ни одна часть этого издания не может быть занесена в память компьютера либо воспроизведена любым способом без предварительного письменного разрешения издателя.

Сдано в набор 16.06.09. Подписано в печать 04.09.09.

Формат 60 × 88 1/8.

Печать офсетная. Печ. л. 7,00. Усл. печ. л. 6,86.

Уч.-изд. л. 8,00. Заказ 890.

Подписной тираж номера 845 экз.

ЛР № 010215 от 29.04.97 г.

Отпечатано в ООО "Подольская Периодика"  
142110, г. Подольск, ул. Кирова, 15  
E-mail: meditsina@mtu-net.ru  
www.страница: www.medlit.ru

ISSN 0044-197X



Министерство здравоохранения  
и социального развития  
Российской Федерации,  
Федеральный научный центр  
гигиены им. Ф. Ф. Эрисмана

# ЗДРАВООХРАНЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ДВУХМЕСЯЧНЫЙ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Основан в 1957 г.

5

СЕНТЯБРЬ – ОКТЯБРЬ

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор А. И. ПОТАПОВ

А. Г. ВОЛКОВ, В. И. ДМИТРИЕВ (ответственный секретарь),  
В. Г. ЗАПОРОЖЧЕНКО (зам. главного редактора),  
В. Г. ПАНОВ, В. Ю. СЕМЕНОВ, В. И. СТАРОДУБОВ,  
Н. А. ФРОЛОВА, В. Н. ШАБАЛИН

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

И. П. АРТЮХОВ (Красноярск), А. Б. БЛОХИН (Екатеринбург),  
Н. Ф. ГЕРАСИМЕНКО (Москва), А. Я. ГРИНЕНКО  
(Санкт-Петербург), Г. И. ГУСАРОВА (Самара), В. Н. ДОЛГОВ  
(Краснодар), И. М. ИБРАГИМОВ (Махачкала), В. А. МЕДИК  
(Великий Новгород), Г. И. МЕНДРИНА (Томск),  
А. Х. ТУРЬЯНОВ (Уфа), Р. У. ХАБРИЕВ (Москва),  
М. И. ЧУБИРКО (Воронеж), Ю. Г. ЭЛЛАНСКИЙ  
(Ростов-на-Дону)



МОСКВА 2009

Учреждение Российской академии медицинских наук  
Национальный  
научно-исследовательский институт  
общественного здоровья РАМН

**БИБЛИОТЕКА**

4974/5