

## ГОСУДАРСТВЕННОЙ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИИ — 80 ЛЕТ

Минздрав России, Москва; ММА им. И. М. Сеченова

В этом году исполняется 80 лет со дня принятия Советом Народных Комиссаров РСФСР Декрета от 15 сентября 1922 г. "О санитарных органах республики", положившего начало государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (ГСЭН) в стране. Отмечая эту дату как начало новой фазы государственного формирования санитарных органов, нельзя не вспомнить многотрудный путь, пройденный государственной санитарно-эпидемиологической службой (ГСЭС) России.

Первыми противоэпидемическими учреждениями в России можно считать постоянные пограничные карантинные пункты, которые возникли в середине XVIII века для ограждения территории страны от проникновения инфекционных заболеваний из-за рубежа. К этому периоду в России появились карантинные лекари, основными обязанностями которых было предупреждение эпидемий и борьба с ними. Функции санитарного надзора в самой примитивной форме были возложены и на полицию.

В 1873 г. передовыми земскими врачами Московской губернии была создана Губернская комиссия, в задачу которой входили анализ причин заболеваемости населения, вопросы просвещения, эпидемиологическая статистика, гигиеническое нормирование. В 1878 г. санитарное бюро было организовано в Петербургском земстве.

В 80—90-е годы XIX века в ряде других земств начали формироваться санитарные бюро для организации и руководства проведением санитарных и противоэпидемических мероприятий в земстве, для изучения санитарного состояния губерний и созыва совещаний по санитарным вопросам.

Под влиянием передовой медицинской общности в связи с угрозой эпидемий в конце XIX века в некоторых городах России стали функционировать бактериологические и санитарные лаборатории: в 1891 г. — в Москве и Петербурге, в 1897 г. — в Ростове. В 1887 г. в Перми была открыта опытная земская санитарная станция, т. е. принята первая попытка претворения в жизнь идеи создания специализированного учреждения санитарно-профилактического профиля.

Формирование в некоторых губерниях санитарно-эпидемиологических лабораторий, введение в земствах должностей санитарных врачей, создание санитарных бюро и советов стало началом зарождения санитарной организации в России, в обязанности которой входило изучение факторов окружающей среды и их влияния на здоровье населения, т. е. профилактическая направленность.

Значение санитарного дела особенно возросло к началу гражданской войны. В стране господствовали разруха и голод, ее санитарное состояние, не блестящее и до революции, в результате войны пришло в упадок, резко возросла заболеваемость населения. Неудивительно, что в то время появилось большое количество декретов санитарного и противоэпидемического характера.

Президиум ВЦИК 6 июля 1922 г. постановил: "поручить НКЗ срочно разработать и провести декрет о санитарных органах республики на основе: а) установления обязательности для губерний и уездов минимума состава санитарных органов; б) установления обязательности для местной власти расходов по содержанию этих органов; в) установления обязательства участия государственных центральных средств в части этих расходов по содержанию санитарных органов". Это постановление высшего законодательного органа республики ликвидировало ту переходную эпоху, которая в 1918—1921 гг. характеризовалась неизменным и быстрым расширением ее функций, состава и компетенции санитарной организации без соответствующего, но общего законодательного оформления. Опубликованный в сентябре 1922 г. Декрет СНК "О санитарных органах республики" определил на долгие годы деятельность и построение санитарных органов: их государственный характер; осуществление всех видов санитарно-просветительной работы; областной (губернский) тип санитарной организации с руководством ее работой областным (губернским) санитарным центром; организационная связь с населением (санитарные советы, здравячейки, комиссии по оздоровлению быта и т. д.); специализация санитарной работы (жилищно-коммунальные, пищевые, промышленно-санитарные врачи и т. д.); развитие вспомогательного технического персонала (помощники санитарных врачей).

Государственный характер работы санитарных органов, помимо Декрета 1922 г., был подтвержден Постановлением НКО и НКЗ от 27 февраля 1926 г. "О порядке производства судебных дознаний санитарными врачами". Это постановление возложило на санитарных врачей права и обязанности судебных органов, установило порядок выполнения ими новой для них функции.

Уже к 1926—1927 гг. выявились новые задачи в деле дальнейшего развития санитарной работы. Последняя значительно расширилась еще с 1924 г. — возникли новые функции по борьбе с профессиональными заболеваниями (обязательные медицинские осмотры рабочих вредных профессий, изучение профессиональной заболеваемости, промышленно-санитарный надзор и др.). Наряду с широкой сетью противоэпидемических учреждений и диспансеров, на которые была возложена борьба с социальными болезнями, создавались учреждения по борьбе с профессиональными болезнями.

Постановлением СНК РСФСР от 26 февраля 1926 г. Наркомздраву было предписано пересмотреть существующие нормы санитарного обслуживания на местах, установленные СНК от 15 сентября 1922 г., учитывая новые условия санитарной работы в связи с развитием промышленности, проведением районирования, с мероприятиями по оздоровлению страны.

В феврале 1927 г. Совнарком принял Декрет "О нормах санитарных органов и учреждений", а в октябре того же года — "Положение о санитарных органах".

Санитарное оздоровление страны стало важным государственным делом. Было создано обширное санитарное законодательство, выросли кадры санитарных работников, санитарные органы территориально охватили всю страну.

В последующие годы в связи с плановым развитием народного хозяйства усилились и контрольные санитарные функции. В 1923 г. ЦИК и СНК СССР приняли Постановление "Об организации государственной санитарной инспекции", согласно которому в составе народных комиссариатов здравоохранения были организованы государственные санитарные инспекции. В 1935 г. правительство утвердило положение о Всесоюзной государственной инспекции, органы которой были созданы в союзных и автономных республиках, краях, областях, округах, городах республиканского подчинения и на крупных промышленных объектах.

Создание Всесоюзной государственной санитарной инспекции расширило правовые основы деятельности санитарных организаций СССР, установило единство организационных форм и методов санитарного обслуживания населения на всей территории страны, усилило контрольные функции санитарных органов. Обеспечивалась также действенность надзора. Это потребовало улучшения работы гигиенических научно-исследовательских институтов, санэпидстанций и других учреждений, особенно лабораторий. Создание Всесоюзной государственной санитарной инспекции явилось значительным шагом вперед по пути укрепления органов санитарного надзора, усиления его эффективности. В ее структуре оформились промышленная гигиена, пищевая, жилищно-коммунальная, школьная, транспортная и др.

В первые же годы становления ГСЭС ее практическая деятельность была поставлена на научную основу. В развитие важнейших направлений организации СЭС, эпидемиологии, микробиологии и гигиены большой вклад внесли Н. А. Семашко, Л. А. Тарасевич, Н. Ф. Гамалея, А. Н. Сысин, А. Н. Марзеев, В. Д. Соловьев, Е. Н. Павловский, Д. К. Заболотный, Е. И. Марциновский, Л. В. Громашевский, М. Н. Шатерников и др. Нашей стране принадлежит неоспоримый приоритет в разработке научных основ гигиенического нормирования разнообразных факторов окружающей среды. Большой вклад отечественная наука и практическая СЭС внесли в борьбу против инфекционных заболеваний. В 1931 г. перестал существовать древний очаг рикettsи в Узбекистане, в 1936 г. были ликвидированы оспа и чума, в 1940 г. — возвратный тиф. Значительно снизилась заболеваемость малярией, которая в дальнейшем была практически ликвидирована.

К началу Великой Отечественной войны в нашей стране существовала обширная, оснащенная квалифицированными кадрами система СЭН. Благодаря четко организованной, самоотверженной работе медиков впервые в истории мировых войн удалось предотвратить возникновение эпидемий.

Послевоенный период потребовал дальнейшего совершенствования СЭС. В 1948 г. основным санитарно-эпидемиологическим учреждением была

признана санэпидстанция, на которую было возложено решение всех гигиенических и эпидемиологических задач, касающихся здоровья населения страны. С 1949 г. СЭС объединила все виды санитарной и противоэпидемической деятельности и Государственной санитарной инспекции было предоставлено право осуществлять предупредительный санитарный надзор в полном его объеме.

В 20—60-е годы XX века основные задачи и функции службы были тесно связаны с экономическим развитием страны — профилактикой эпидемий и инфекционных заболеваний, гигиеническими проблемами индустриализации страны, послевоенного восстановления народного хозяйства, химизации и др.\*.

В течение последующих 30 лет деятельность СЭС регламентировалась постановлениями Совета Министров СССР от 29 октября 1963 г. и от мая 1973 г. "О государственном санитарном надзоре". Этими документами было утверждено "Положение о государственном санитарном надзоре в СССР".

19 апреля 1991 г. открыта новая знаменательная страница в истории ГСЭС. Впервые за 70 лет ее существования принят Закон Российской Федерации "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", который внес новые важные моменты в содержание ГСЭН и обеспечил законодательную основу регулирования общественных отношений в области санэпидблагополучия.

30 марта 1999 г. принят новый Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", который отражает современные представления на систему и процесс регулирования общественных отношений в сфере обеспечения санэпидблагополучия населения и определяет направленность действий по реализации его основных положений.

Новый Федеральный закон содержит положения, которые ранее регламентировались подзаконными актами — это санитарно-эпидемиологические требования обеспечения безопасной среды обитания для здоровья человека, социально-гигиенический мониторинг (СГМ), государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование, санитарно-эпидемиологические экспертизы, токсикологические и гигиенические оценки.

Закон внес определенные коррективы в вопросы формирования системы ГСЭС. Она расширилась и стала единой федеральной централизованной системой органов и учреждений, объединившей на функциональной основе ГСЭС министерств и ведомств (Минздрав России, МПС России, Минобороны России, Минюста России, ФПС России, ФСБ России, ФСНП России и др.). СЭС этих министерств и ведомств приобрели статус государственных, а их руководители подняты до ранга заместителей Главного государственного врача Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" вышли постановления Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554, ко-

\*История развития ГСЭС в 20—70-е годы XX века подробно освещена в статьях Петровского Б. В. (Гиг. и сан. — 1972. — № 9. — С. 3—9) и Бургасова П. Н. (Гиг. и сан. — 1972. — № 7. — С. 3—9).

торым утверждено Положение о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, 1 июня 2000 г. № 426 "Об утверждении Положения о социально-гигиеническом мониторинге".

В 2000 г. принят Федеральный закон "О качестве и безопасности пищевых продуктов", в развитие которого вышло три постановления Правительства Российской Федерации. Приняты такие важные для СЭС Федеральные законы, как "Об охране атмосферного воздуха", "Об отходах производства и потребления", "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами". В органах законодательной власти находится на рассмотрении Закон "О питьевой воде".

Разработка и внедрение концепции СГМ оказали существенное влияние на работу учреждений ГСЭС Российской Федерации, став мощным стимулом к активному внедрению современных информационных технологий и, что самое главное, повлияв на содержание деятельности специалистов ГСЭС Российской Федерации, выделив в качестве приоритета здоровье населения во взаимосвязи со средой обитания.

Неотъемлемой частью СГМ становится оценка риска для здоровья населения, связанного с воздействием различных факторов среды обитания. Важность данной методологии подчеркнута в декларациях II и III европейских конференций по окружающей среде и охране здоровья (Хельсинки, 1994; Лондон, 1999), международных форумах по охране окружающей среды, химической безопасности и др.

В рамках принятого Европейского плана действий по гигиене окружающей среды разработан "Национальный план действий по гигиене окружающей среды Российской Федерации", являющийся базовым документом для планирования и реализации комплексных долгосрочных мероприятий по улучшению состояния окружающей среды на федеральном, региональном и местном уровне, инструментом для повышения взаимодействия многих министерств и ведомств, объектов экономики, неправительственных организаций.

В своем Послании к Федеральному собранию на 2001 г. Президент Российской Федерации особо подчеркнул, что здоровье народа сегодня напрямую связано не только с состоянием общественного здравоохранения, но и с самим образом жизни людей, с экологией, развитием медицинской науки. В современных условиях охрана здоровья — это проблема государственного масштаба.

На прошедшем в октябре 2001 г. IX Всероссийском съезде гигиенистов и санитарных врачей при подведении итогов деятельности ГСЭС за прошедший период и определении перспектив ее развития основной акцент был сделан на положении о том,

что здоровье общества в современных условиях во многом определяется его санэпидблагополучием, реальным обеспечением прав граждан на безопасную среду обитания и профилактику заболеваний, гарантом которых является СЭС. В представленном участникам съезда документе "Стратегия обеспечения санэпидблагополучия населения в условиях социально-экономического развития России на период до 2000 г." дан обширный анализ современной санитарно-эпидемиологической обстановки, состояния здоровья различных групп населения в связи с качеством окружающей среды, структуры и деятельности ГСЭС, а также ее финансирования в условиях действия Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона № 134 от 8 августа 2001 г. "О защите прав юридических и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

Стратегическим направлением деятельности учреждений ГСЭС на 2002—2010 гг. является совершенствование системы СГМ, призванное стимулировать внедрение в центры ГСЭН новых технологий СГМ с применением методов медицинской климатологии, донозологической диагностики, биомониторинга, региональных стандартов физического развития, новых критериев безопасности продовольственного сырья с использованием методов токсикогеномики, мониторинга фактического питания, расширение использования в практике СГМ системы оценки и управления риском в рациональном сочетании с эпидемиологическим анализом связи здоровья работающих и населения с условиями труда и техногенным загрязнением среды обитания.

Совершенствование методов СГМ требует дальнейшей активизации научных исследований, гармонизации отечественной нормативной базы с учетом современных международных требований, качественного улучшения подготовки специалистов на медико-профилактических факультетах вузов и факультетах последипломного профессионального образования, в том числе при повышении квалификации преподавателей вузов по вопросам гигиены окружающей среды.

Прошедший 80-летний период деятельности ГСЭС России не был легким и простым. Сложные задачи стоят перед ГСЭС и в наступившем XXI веке. Однако наша общая гуманная миссия и убежденность в том, что здоровье человека — это высший национальный приоритет государства, главный критерий эффективности государственного управления, важнейший фактор национальной безопасности позволяют быть уверенными в выполнении СЭС всех задач по обеспечению санэпидблагополучия страны.

Поступила 14.03.2002