

Научная статья

УДК 342.5

DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-1-25-31

Становление и развитие организационно-правовых основ санитарно-эпидемиологической службы России

Дмитрий Сергеевич Храмов

Пензенский государственный университет
Пенза, Россия

di-xr1998@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7156-8619>

Аннотация

В статье освещены становление и наиболее важные этапы развития Роспотребнадзора. Рассматриваемый период составляет 100 лет: с 1922 г. по сегодняшний день, в течение которых осуществлялся поиск наиболее эффективных и оптимальных форм организации деятельности службы. Также в статье проведен анализ правового обеспечения санитарно-эпидемиологической службы как в процессе становления, так и в период ее реформирования. Как отмечено в статье, деятельность государственного санитарно-эпидемиологического надзора в качестве мер, направленных на предупреждение и ликвидацию очагов инфекционных заболеваний, а также на улучшение санитарного состояния страны принято считать с момента издания Декрета Совета Народных Комиссаров РСФСР от 15 сентября 1922 г. «О санитарных органах Республики». Довоенный период работы государства в направлении санитарного обеспечения страны характеризуется активным построением системы централизованных СЭС. После Великой Отечественной войны была проведена реформа здравоохранения. Вплоть до распада Советского Союза специалисты создавали вакцины от опасных инфекционных заболеваний и разрабатывали эффективные нормы и правила борьбы с ними. Опыт советских медиков широко используется в настоящее время, в частности, именно российские ученые первыми в мире создали вакцину против новой коронавирусной инфекции. Для борьбы с распространением COVID-19 был разработан и введен режим повышенной готовности, результаты действия которого в дальнейшем должны найти свое отражение в российской правовой системе.

Ключевые слова

Роспотребнадзор, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, санитарное законодательство, реформа здравоохранения, правовое регулирование

Для цитирования

Храмов Д. С. Становление и развитие организационно-правовых основ санитарно-эпидемиологической службы России // Юридическая наука и практика. 2023. Т. 19, № 1. С. 25–31. DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-1-25-31

Formation and Development of Organizational and Legal Foundations of Sanitary and Epidemiological Service of Russia

Dmitry S. Khramov

Penza State University

Penza, Russia

di-xr1998@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7156-8619>

Abstract

The article covers the formation and the most important stages of Rospotrebnadzor development. The period under consideration makes up 100 years: from 1922 till present days, during which the search for the most effective and optimal forms of the service activity organization was carried out. The article also analyzes the legal provision of sanitary-epidemiological service both in the process of formation and in the period of its reforming. As it is mentioned in the article, the State sanitary-and-epidemiologic supervision activity as a measure aimed at preventing and liquidating foci of infectious diseases, as well as improving sanitary condition in the country is considered to exist since the Decree of the Soviet of National Commissars of the RSFSR of September 15, 1922, "On sanitary bodies of the Republic" was issued. The pre-war period of the state work in the direction of sanitary provision of the country is characterized by the active construction of the system of centralized SES. After the Great Patriotic War the health care reform was carried out. Up to the collapse of the Soviet Union the specialists were creating vaccines against dangerous infectious diseases and developing the efficient rules of their control. The experience of Soviet medics is widely used today; in particular, it was Russian scientists who were the first in the world to create a vaccine against a new coronavirus infection. To combat the spread of COVID-19, a high-preparedness regime was developed and introduced, the results of which should be reflected in the Russian legal system in the future.

Keywords

Rospotrebnadzor, Federal State Sanitary and Epidemiological Surveillance, sanitary legislation, health care reform, legal regulation

For citation

Khramov D. S. Formation and Development of Organizational and Legal Foundations of Sanitary and Epidemiological Service of Russia. *Juridical Science and Practice*, 2023, vol. 19, no. 1, pp. 25–31. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2023-19-1-25-31

В сентябре 2022 г. отмечено 100 лет со дня возникновения санитарно-эпидемиологической службы России, которая все это продолжительное время осуществляет защиту здоровья людей нашей страны и создает безопасные условия жизни. После Первой мировой и гражданской войн Россия стояла, не будет преувеличением, на пороге вымирания. Потери на фронтах, тиф, оспа, туберкулез и другие опасные заболевания унесли жизни сотен тысяч людей. Подчас люди гибли от инфекционных болезней больше, чем на полях сражений. Периодически вспыхивали эпидемии холеры, а в 1918 г. в стране разразилась холерная эпидемия, охватившая 37 губерний. Отмечалась и высокая заболеваемость брюшным тифом и дизентерией. Очагами кишечных инфекций были большие города с плохим водоснабжением. Заболеваемость брюшным тифом и дизентерией в действующей армии приобрела катастрофический характер.

От молодой и неопытной новой советской власти требовались кардинальные и эффективные меры. Возникла острая необходимость в реформировании существующей системы здравоохранения путем установления взаимодействия между собой всех ведомств, устранения между ними раздробленности и несогласованности. Необходимо было вводить в действие новые больницы и аптеки, а для работы в них требовался квалифицированный медицинский персонал.

Для достижения этой цели в стране формируются и начинают активно действовать медико-санитарные отделы и врачебные коллегии. К примеру, уже весной 1918 г. в Пензе начала свою работу Коллегия здравоохранения. В ее состав вошло руководство четырех от-

делов, также организованных в это время, а именно: больничного, санитарного, аптечного, ветеринарного. Кроме того, для решения задач по ликвидации очагов инфекций учрежден санитарно-эпидемиологический подотдел, которому подчинялись дезинфекционное бюро, санитарно-просветительная секция и мобильные эпидотряды. Отряды проводили массовую вакцинацию от холеры, обследовали и вели наблюдение за домами, в которых имелись заболевшие, производили дезинфекцию.

10 апреля 1919 г. был издан Декрет № 158 Совета Народных Комиссаров «О мерах борьбы с эпидемиями». Документ обязывал должностных лиц в короткие сроки разработать и ввести в применение серьезные меры для облегчения тяжелого и опасного труда не только врачей, но и всего медицинского персонала, борющегося с эпидемическими заболеваниями. Им выдавались дополнительные продовольственные пайки, улучшались жилищные условия и выдавались единовременные пособия и пенсии семьям погибших от эпидемий. Лечебные учреждения, согласно Декрету, в первую очередь должны быть снабжены продуктами, топливом, стройматериалами и всем необходимым инвентарем [1].

В это же время издается Декрет «Об обязательном оспопрививании» для борьбы с эпидемией оспы. Вскоре пандемия опасной вирусной инфекции пошла на спад, заболевших становилось всё меньше и меньше, и, наконец, в 1936 г. такое заболевание, как оспа в Советском Союзе было окончательно ликвидировано. В ноябре 1919 г. Постановлением Совета Рабоче-Крестьянской Обороны введен в действие Декрет № 534 «Об образовании особой Всероссийской комиссии по улучшению санитарного состояния Республики», а также другие нормативно-правовые акты по особо актуальным направлениям санитарно-эпидемиологического обеспечения страны.

В 1922 г. 15 сентября Совет народных депутатов издает следующий законодательный акт – Декрет «О санитарных органах Республики». Документ очерчивает круг важнейших задач по охране воздуха, воды, почвы, жилищ, пищевых продуктов; подчеркивает важность организации и проведения противоэпидемических мероприятий и санитарного просвещения, а также санитарной статистики. Помимо этого, Декретом устанавливаются штатные нормы работников санитарного дела и закрепляется единая структура органов санитарного надзора. В документе прописаны количественные нормы создания и территориального распределения противоэпидемической работы на местах. За врачами закрепляются их основные полномочия, которые фиксируются в так называемых «открытых листах», удостоверяющих их права и должность.

Дата издания Декрета с того времени является днем образования санитарно-эпидемиологической службы России. Активно развиваясь в направлении снижения уровня инфекционных заболеваний, санитарные и санитарно-эпидемиологические службы СССР заняли одно из первых мест в мире по профессионализму, так как за сравнительно короткое время советские медики смогли существенно понизить уровень заболеваемости инфекционными болезнями в стране, а некоторые из них окончательно ликвидировать. Участие государства в проведении масштабных профилактических и противоэпидемических мероприятий помогло покончить с натуральной оспой, холерой, полиомиелитом и снизить заболеваемость корью, краснухой. И это благодаря тому, что с 1919 г. в СССР была введена обязательная вакцинация.

Вплоть до 1980 г. всех новорожденных детей прививали от оспы и туберкулеза. В 1958 г. **утвержден и введен** в действие Профилактический календарь прививок, существующий до настоящего времени. В него были включены вакцины не только от оспы и туберкулеза, но и от коклюша, дифтерии и полиомиелита [2]. Советским медикам принадлежит авторство санитарных норм и правил, которые и ныне использует весь мир, в частности, Всемирная Организация Здравоохранения. Кроме того, вакцина от оспы, произведенная в Советском Союзе, поставлялась в Ирак, Иран, Индию и многие другие страны. Поэтому с полной уверенностью можно сказать, что в победу над оспой, которая была ликвидирована в 1980 г., самый весомый вклад внесли именно советские санитарные врачи.

В 2020 г. российские ученые первыми в мире создали эффективную вакцину от коронавируса, и не одну. Однако на протяжении двух лет в условиях пандемии и до настоящего времени это заболевание не исчезло. Причина видится в том, что в масштабах страны не вводится обязательная вакцинация. Во второй половине января 2022 г. заболеваемость инфекцией выросла более чем в полтора раза, что было связано с распространением нового штамма «омикрон». В дальнейшем вирус мутировал в несколько новых штаммов, но отечественные вакцины с ними справлялись. Важно, что региональные подразделения Роспотребнадзора предписывали периодически ужесточать коронавирусные ограничения в тех областях, где ухудшается эпидемиологическая ситуация.

С конца 20-х гг. прошлого столетия начался процесс формирования санитарного законодательства. Постановления правительства «О санитарных органах Республики» от 19 февраля 1927 г. и «Об утверждении Положения о санитарных органах Республики» от 8 октября 1927 г. определили и утвердили правила и нормы санитарного обслуживания всех населенных пунктов с учетом их промышленного значения. На законодательном уровне закреплены функции санитарных органов, отражены основные права и обязанности санитарных врачей. В 1931 г. правительство утвердило Положение «О Санитарном Совете при Народном комиссариате здравоохранения РСФСР». В 1932 г. было принято решение о повсеместной организации санитарно-эпидемиологических станций – самостоятельных постоянно действующих учреждений санэпидслужбы, состоящих на государственном обеспечении. К примеру, в Пензенской области была создана областная санэпидстанция в составе санэпидотдела, а также созданы межрайонные санэпидстанции с мобильными медицинскими бригадами в Вадинске, Городище, Каменке, Пачелме, Сердобске, Телегино.

Таким образом, в предвоенный период в стране была построена централизованная, государственная санитарная организация с обширной сетью областных, городских, районных и ведомственных санитарно-эпидемиологических станций.

Великая Отечественная война привела к массовой миграции населения, к масштабным разрушениям коммунальных сооружений и запустению территорий, и, как следствие, ухудшилась эпидемическая обстановка [3]. В стране начали вновь распространяться вирусный гепатит, дизентерия, малярия, сыпной тиф. Помня о ужасающем положении в годы Первой мировой войны и гражданской, правительство понимало, что необходимо принять все возможные меры для предупреждения эпидемии, иначе борьба с ней и ее последствиями может обернуться очередной катастрофой. Поэтому уже 30 июня 1941 г., т. е. буквально через неделю с начала войны, Народными комиссариатами здравоохранения и путей сообщения было разработано и введено в действие «Положение о медико-санитарном обслуживании населения, эвакуируемого из угрожаемых районов».

Положение запрещало в одном эшелоне перевозить здоровых людей вместе с больными или контактировавшими с больными. В каждом эшелоне – изолятор. В эвакуационных пунктах – банные помещения, помещения для термической дезинфекции. Кроме того, в начале 1942 г. Государственный Комитет Обороны разрабатывает и вводит в действие Постановление «О мероприятиях по предупреждению эпидемических заболеваний в стране и армии». Документ предписывал в кратчайшие сроки осуществить обязательную вакцинацию для устранения очагов острых кишечных инфекций в городах и крупных населенных пунктах. Помимо этого, вводилась всеобщая иммунизация на призывных пунктах. Незамедлительно создавались санитарно-эпидемиологические бригады, инфекционные лазареты и госпитали, обмывочно-дезинфекционные роты, которые действовали не только в тылу, но в действующей армии [4]. Для безопасного пополнения действующей армии новыми силами была создана противэпидемическая система, представляющая собой двухуровневый заслон. На первом этапе выявлялась основная и большая часть инфекционных больных. Вновь прибывшие проходили санитарную обработку, медицинский осмотр и обязательную вакцинацию. Все отряды призывников размещались отдельно друг от друга, и когда заболел хотя бы один солдат, вся его команда изоли-

ровалась на двухнедельный карантин. Следующим шагом стала организация санитарно-контрольных и изоляционно-пропускных станций, которые были устроены на железнодорожных, водных и автомобильных путях передвижения войск [5].

В Пензенской области за годы Великой Отечественной войны существенно возросло количество санитарно-эпидемиологических станций. В 1943 г. их работало уже 36, из них одна областная и 10 в других городах. Как видим, слаженная и грамотная работа санитарных служб позволила сохранить боеспособность Армии, а также сохранить здоровье гражданского населения. И этот опыт необходимо применить в нынешних непростых пандемийных условиях. Речь идет о концентрации средств эпидемического обеспечения страны. Вероятно, промахом явилось то, что в 2004 г. Роспотребнадзор вывели из состава Министерства здравоохранения и тем самым отдалили от медицины. По мнению многих экспертов, сотрудники Роспотребнадзора не соблюдали свои же многочисленные рекомендации, в частности, размещали инфекционных пациентов в те больницы, где лечились неинфицированные, тем самым превратили эти медучреждения в очаги инфекции, в «красную зону». А в годы Великой Отечественной войны инфекционных больных не эвакуировали в тыл, а лечили в передвижных госпиталях на месте, изолируя от окружающих и тем самым не давая распространяться инфекции. Позже, конечно, Министерством обороны было построено немало военных госпиталей, предназначенных для больных с COVID-19. А в начале эпидемии медики в защитных костюмах переносили вирусную инфекцию по всей больнице.

После окончания Великой Отечественной войны началось устранение ее разрушительных последствий. Во многих областях страны стали массово фиксировать новые вспышки малярии, трахомы, туберкулеза, а также детских инфекций. Болезни вставали на пути восстановления и дальнейшего экономического развития Советского Союза. Нужны были новые условия работы санитарных органов, поэтому объединяются профилактическая деятельность и текущий санитарный контроль [6].

Реформа всей системы здравоохранения началась с изменения его организационно-правовой структуры. В 1946 г. Народный комиссариат здравоохранения СССР, осуществлявший свою деятельность с 1936 г., реорганизовали и переименовали в Министерство здравоохранения СССР. Наркомздравы союзных и автономных республик также были реорганизованы и переименованы в Министерства здравоохранения союзных и автономных республик [7]. Для того чтобы повысить уровень оказываемой населению медицинской помощи, сохранить и улучшить связи в лечении, стали объединять больницы и поликлиники, родильные дома и женские консультации, детские больницы с детскими консультациями и поликлиниками. Это позволило увеличить число участков в поликлиниках и уменьшить число пациентов на одного врача, тем самым увеличилось уделяемое больному время и повысилось качество лечебно-профилактической работы. Помимо этого, существенно сократилось расхождение в поставленных диагнозах [8].

Итак, образованная в 1922 г. Санитарно-эпидемиологическая служба просуществовала до 2004 г. В девяностые годы двадцатого столетия при появлении частного бизнеса и прежде всего торговли контроль за выполнением санитарных норм новыми субъектами был возложен на СЭС. Предприниматели стали подвергаться различным проверкам, подчас не имеющим отношения к реальной санитарной безопасности. Бизнесмены потребовали отмены многих санитарных перечней. В конечном счете жалобы от предпринимателей привлекли внимание Президента и побудили незамедлительно навести порядок в сфере потребительского рынка. В итоге СЭС и Госторгинспекция были реструктуризированы, и на их месте создан Роспотребнадзор.

Как отмечалось выше, изначально он подчинялся Минздраву, но в 2012 г. Роспотребнадзор стал самостоятельным ведомством. Кроме санитарно-эпидемиологического контроля, в сферу его деятельности был включен надзор на потребительском рынке и ответственность в сфере защиты прав потребителей. По сути непрофильные ранее функции переданы Роспотребнадзору от Министерства экономического развития и торговли и Министерства по антимонополь-

ной политике. Другими словами, ведомство выполняет не только функции надзора за санитарно-противоэпидемическим режимом, но и функции торговой инспекции. Экономические изменения в стране привели к реформе, а реформа привела к смещению акцентов в работе Роспотребнадзора. Ведомство структурно разделено на два учреждения: управление Роспотребнадзора и Центр гигиены и эпидемиологии [9].

Первое учреждение – это проверяющий орган с работой чиновников, второе – осуществляет поддержку и снабжение работы центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека при помощи работы врачей и других специалистов с использованием различных лабораторий. Центр гигиены и эпидемиологии, несомненно, более похож на советскую СЭС, однако в его компетенцию не включено проведение проверок. Организация лишь выполняет работы по договорным обязательствам: а именно проведение консультаций и выполнение измерений в рамках программы производственного контроля.

Как известно, время не стоит на месте: в конце 2020 г. Президент России В. В. Путин высказался о необходимости вновь реформировать главную санитарно-эпидемиологическую службу страны в направлении ее эволюции и усиления. Из предложенных депутатами вопросов реформирования, на наш взгляд, самый важный и актуальный – это разделение санэпидстанций и органов Роспотребнадзора для того, чтобы каждая структура выполняла свои функции.

Список литературы

1. **Шерстнева Е. В.** Первые городские санитарные станции в России: история создания и основные направления деятельности (к 125-летию со времени основания) // Гигиена и санитария. 2017. Т. 96. № 2. С. 187–189.
2. **Большаков А. М.** Гигиеническое регламентирование – основа санитарно-эпидемиологического благополучия населения. М.: ГЭОТАР-Медиа, 2009. 224 с.
3. **Голубенко К. А.** На боевых и трудовых фронтах Великой Отечественной // Великая Отечественная война: нравственные аспекты и историческое наследие: Материалы Всероссийской научно-теоретической конференции молодых исследователей. В 2-х ч. Ч. 2. 2015. С. 147–150.
4. **Бибикова А. А.** Медицина во время Великой Отечественной войны // Тверской медицинский журнал. 2021. № 1. С. 65–68.
5. **Амосов Н. М.** Полевой госпиталь: записки военного хирурга. М.: Родина, 2021. 256 с.
6. **Бякина В. П., Давыдова Т. В.** Правовая политика Советского государства в области охраны здоровья населения (1940–1950). СПб: РИЦ ПСПбГМУ, 2017. 215 с.
7. **Давыдова Т. В.** Реформирование советского здравоохранения в послевоенные годы: исторический анализ // Вестник Тамбовского гос. ун-та им. Г. Р. Державина: Гуманитарные науки. 2015. № 8 (148). С. 164–171.
8. **Фадеев А. В.** Реформа системы здравоохранения СССР в послевоенные годы // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2001. № 2. С. 48–50.
9. **Онищенко Г. Г.** Роль государственной санитарно-эпидемиологической службы России в защите здоровья населения // Здравоохранение Российской Федерации. 2013. № 2. С. 3–10.

References

1. **Sherstneva E. V.** The First City Sanitary Stations in Russia: History of Creation and Main Directions of Activity (to the 125th anniversary since the Foundation) // Hygiene and Sanitation. 2017. Vol. 96, no. 2. P. 187–189. (in Russ.)
2. **Bolshakov A. M.** Hygienic regulation – the basis of sanitary and epidemiological welfare of the population. Moscow: GEOTAR-Media, 2009. 224 p. (in Russ.)

3. **Golubenko K. A.** At war and labor fronts of Great Patriotic War // Great Patriotic War: Moral aspects and historical heritage: Materials of All-Russian scientific-theoretical conference of young researchers. In 2 pts. Part 2. 2015. P. 147–150. (in Russ.)
4. **Bibikova A. A.** Medicine during the Great Patriotic War // Tver Medical Journal. 2021. No. 1. P. 65–68. (in Russ.)
5. **Amosov N. M.** Field Hospital: Notes of a Military Surgeon. Moscow: Rodina, 2021. 256 p. (in Russ.)
6. **Byakina V. P., Davydova T. V.** Legal policy of the Soviet state in the field of health protection of the population (1940–1950). Saint Petersburg: RIC PSPbGMU, 2017. 215 p. (in Russ.)
7. **Davydova T. V.** Reforming Soviet health care in the postwar years: a historical analysis // Bulletin of Derzhavin Tambov State University: “Humanities”. 2015. No. 8(148). P. 164–171. (in Russ.)
8. **Fadeev A. V.** Reform of the USSR Healthcare System in the Postwar Years // Problems of Social Hygiene, Healthcare and History of Medicine. 2001. No. 2. P. 48–50. (in Russ.)
9. **Onishchenko G. G.** The role of the State Sanitary and Epidemiological Service of Russia in the protection of public health // Health Care of the Russian Federation. 2013. No. 2. P. 3–10. (in Russ.)

Информация об авторе

Дмитрий Сергеевич Храмов, аспирант очной формы второго года обучения кафедры «Частное и публичное право» Пензенского государственного университета

Information about the Author

Dmitry S. Khramov, second-year postgraduate student, Department of Private and Public Law, Penza State University (Russia)

Статья поступила в редакцию 01.03.2023;

одобрена после рецензирования 23.03.2023; принята к публикации 24.03.2023

The article was submitted 01.03.2022;

approved after reviewing 23.03.2023; accepted for publication 24.03.2023