

А.Е.Шиянова, В.П.Топорков, М.Н.Ляпин, И.Г.Карнаухов

САНИТАРНАЯ ОХРАНА ТЕРРИТОРИИ В СТРУКТУРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ

ФКУЗ «Российский научно-исследовательский противочумный институт «Микроб», Саратов, Российская Федерация

Показана взаимосвязь в структурном и функциональном отношениях санитарной охраны территории с эпидемиологическим надзором и государственным санитарно-эпидемиологическим надзором. Интегрируя в себе отдельные функции эпидемиологического надзора и федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, но только в отношении определенного объекта – чрезвычайной ситуации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, санитарная охрана территории Российской Федерации является отдельным направлением проведения санитарно-профилактических (противоэпидемических) мероприятий, имеющим самостоятельную подцель. Специфика санитарной охраны территории – сочетание функций и возможностей мониторинга, надзора и контроля. Положения законодательных и нормативных документов, касающихся санитарной охраны территории, позволяют очертить ее основные организационные принципы: государственный характер мероприятий, независимость Роспотребнадзора в организационном, функциональном и материальном отношениях, трехуровневая иерархическая система, информационное взаимодействие.

Ключевые слова: санитарная охрана территории, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

A.E.Shiyanova, V.P.Toporkov, M.N.Lyapin, I.G.Karnaukhov

Sanitary Protection of the Territories within the Frames of Sanitary-Epidemiological Welfare Provision

Russian Research Anti-Plague Institute "Microbe", Saratov, Russian Federation

Demonstrated is the structural and functional interrelation between sanitary protection of the territories, epidemiological monitoring, and the state sanitary-epidemiological surveillance. Sanitary protection of the territories (SPT) of the Russian Federation is a separate focus area authorizing sanitary prophylactic (anti-epidemic) activities, with a self-sustained sub-goal. It combines individual roles appertained to epidemiological monitoring and to federal sanitary-epidemiological surveillance, only in reference to a particular item – emergency situation in the sphere of sanitary-epidemiological welfare of the population. Specificity of the SPT is a balance between functionality and capacity of the monitoring, surveillance and control. Legislative and regulatory legal acts, which concern sanitary protection of the territory, provide the means for defining its basic organizational principles: country-wide activities, self-sufficiency and self-support of the Rosпотребнадзор, three-level hierarchical system, and information exchange.

Key words: sanitary protection of the territory, sanitary-epidemiological welfare of the population.

К санитарно-противоэпидемическим (профилактическим) мероприятиям, выполнение которых является одним из основных средств обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения страны, относится санитарная охрана территории Российской Федерации (в соответствии с Федеральным законом от 30.03.1999 г. № 52). Еще одним направлением по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения законодательно определен государственный санитарно-эпидемиологический надзор, являющийся составной частью контроля в сфере охраны здоровья граждан (Федеральные законы от 30.03.1999 г. № 52, от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ). Помимо этого, к атрибутам содержания санитарно-эпидемиологического благополучия населения отнесены также меры по совершенствованию эпидемиологического надзора, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС) санитарно-эпидемиологического характера, в том числе возникающих вследствие стихийных бедствий, антропогенных катастроф, и обеспечение биологической безопасности [7].

В литературе можно встретить некоторое отождествление понятий «санитарная охрана территории», «эпидемиологический надзор», «государственный санитарно-эпидемиологический надзор». Нами рассмотрена нормативно-правовая база в области санитарной охраны территории с целью определить ее взаимосвязь в структурном и функциональном отношениях с эпидемиологическим надзором и государственным санитарно-эпидемиологическим надзором.

Санитарная охрана территории Российской Федерации осуществляется на двух уровнях – национально-правовом и международно-правовом. Россия является участницей целого ряда международных договоров и соглашений, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целом и санитарной охраны территории в частности. Ключевым документом, на положениях которого базируется концепция санитарной охраны территории Российской Федерации, являются Международные медико-санитарные правила. Вопросы санитарной охраны территории входят в повестку дня деятельности таких международ-

ных организаций как СНГ, ШОС, Таможенный союз ЕАЭС, двусторонних отношений сопредельных стран. Подробно международное сотрудничество в этой области освещено В.Ю.Смоленским и соавт. [8].

Федеральный уровень организации системы санитарной охраны территории Российской Федерации, правового регулирования проведения мероприятий в рамках санитарной охраны территории определен законодательно (Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ); общие принципы, порядок организации и выполнения противоэпидемических мероприятий, осуществляемых в целях предупреждения заноса и распространения на территории Российской Федерации инфекционных болезней, представляющих опасность для населения и требующих проведения мероприятий по санитарной охране территории, устанавливаются нормативными документами федерального уровня.

Юридическое сопровождение вопросов санитарной охраны территории затрагивает различные отрасли права: административное, трудовое, в отдельных случаях – уголовное. Так, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность за нарушение санитарного законодательства устанавливается ст. 55 ФЗ от 30.03.1999 г. № 52, административная ответственность за любое «правонарушение, посягающее на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения», предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. (гл. 6, ст. 6.3); Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. (ст. 236) устанавливает уголовную ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, повлекшее по неосторожности массовое заболевание, отравление людей или смерть человека.

Функционально мероприятия по санитарной охране территории Российской Федерации подразделяются на:

- санитарно-карантинный контроль, проводимый в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и регламентируемый постановлениями Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 г. № 94, от 19.06.2012 г. № 612, от 30.06.2004 г. № 322;

- мероприятия на всей территории страны в рамках национального, регионального и территориального эпидемиологического надзора.

Эпидемиологический надзор в литературе рассматривается как современная форма организации противоэпидемической работы со всеми ее атрибутами, главными из которых являются сбор, анализ и оценка эпидемиологических данных, формулирование целей, принятие управленческих решений, а также как инструмент выявления новых нозологических форм болезней [2, 3, 4]. Материалы эпидемиологического анализа международных транспортных и туристических связей, данные о заболеваемости карантинными болезнями за рубежом, возможных путях их заноса должны быть, по определению И.Д.Ладного

и соавт. [5], основой методики осуществления мероприятий по санитарной охране. Не вызывает сомнения значимость использования для целей санитарной охраны территории данных мониторинга заболеваемости зоонозными, природно-очаговыми инфекционными болезнями, состояния природных очагов на территории страны для оценки возможности реализации эпидемических осложнений в случае завоза инфекции.

Санитарно-карантинный контроль, относящийся к мероприятиям по санитарной охране территории, одновременно является частью федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора (Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52). При внешнем сходстве в терминологическом обозначении с эпидемиологическим надзором эти два понятия имеют различное содержание: государственный санитарно-эпидемиологический надзор – одна из функций национального регулирования, реализуемая в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан в связи с осуществляемой ими деятельностью, а также в отношении продукции и услуг. Осуществляется данный вид надзора в соответствии с законодательством Российской Федерации о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. В то же время к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, за исключением осуществления санитарно-карантинного контроля, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» – эти положения устанавливают порядок организации и проведения проверок.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) – орган, уполномоченный осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор (постановления Правительства Российской Федерации от 15.09.2005 г. № 569, от 30.06.2004 г. № 322) – вправе осуществлять данный вид надзора в отношении неподчиненных органов, учреждений и организаций. Определенные полномочия имеют и иные органы государственной власти (МВД, Минобороны, ФСИН, ФСБ и др.) в отношении подчиненных им ведомств и организаций, составляя при организующей и координирующей роли Роспотребнадзора единую федеральную централизованную систему. Таким образом, мероприятия по санитарной охране территории Российской Федерации осуществляются также в рамках функционирования единой государственной системы государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

В качестве особенностей государственного санитарно-эпидемиологического надзора Н.В.Ласкина [6] выделяет сочетание в нем черт и надзора, и контроля при том, что эти две функции имеют четкие разграничения, показанные В.П.Беляевым [1]. Помимо возможности проведения надзора как в отношении подчиненных (особенность контроля), так и в отношении неподчиненных органов и учреждений (отсутствие отношений подчиненности надзирающих органов с поднадзорными характерны для надзора), это:

- право должностных лиц уполномоченных органов вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность конкретного поднадзорного объекта (давать предписания об устранении выявленных нарушений санитарных правил, о прекращении реализации продукции и др.), что является признаком контроля, при надзоре такое вмешательство не допускается;

- возможность должностных лиц уполномоченных органов непосредственно применять меры государственного принуждения (признак контроля) или направлять в правоохранительные органы материалы о нарушении санитарного законодательства для решения вопросов о привлечении виновных к ответственности (признак надзора).

Эту же характеристику – сочетание функций и возможностей надзора и контроля – закономерно приобретает и санитарно-карантинный контроль. К вышеизложенному можно добавить, что санитарно-карантинный контроль осуществляется исключительно государственными органами, что является характерной чертой надзора. Таким образом, санитарная охрана территории интегрирует в себе мониторинговую, надзорную и контрольную функции (таблица).

Положения законодательных и нормативных документов, касающихся санитарной охраны территории, позволяют очертить ее основные организационные принципы:

- государственный характер мероприятий по санитарной охране территории;

- независимость Роспотребнадзора в организационном, функциональном и материальном отношениях, закрепленная законодательно на уровне правительства (Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 г. № 612), которое непосредственно осуществляет руководство его деятельностью;

- принцип трехуровневой иерархической системы, показанный в диссертационной работе Ю.М.Федорова (2004 г.) и сохранившийся в ходе дальнейшего реформирования: федеральный уровень (Роспотребнадзор) – региональный уровень (Управления Роспотребнадзора по субъектам и по железнодорожному транспорту, ФБУЗ «ЦГиЭ» в субъектах Российской Федерации и на железнодорожном транспорте) – территориальный уровень (СКП, ПСКП, медицинские организации, территориальные отделы Управлений Роспотребнадзора, филиалы ФБУЗ «ЦГиЭ»);

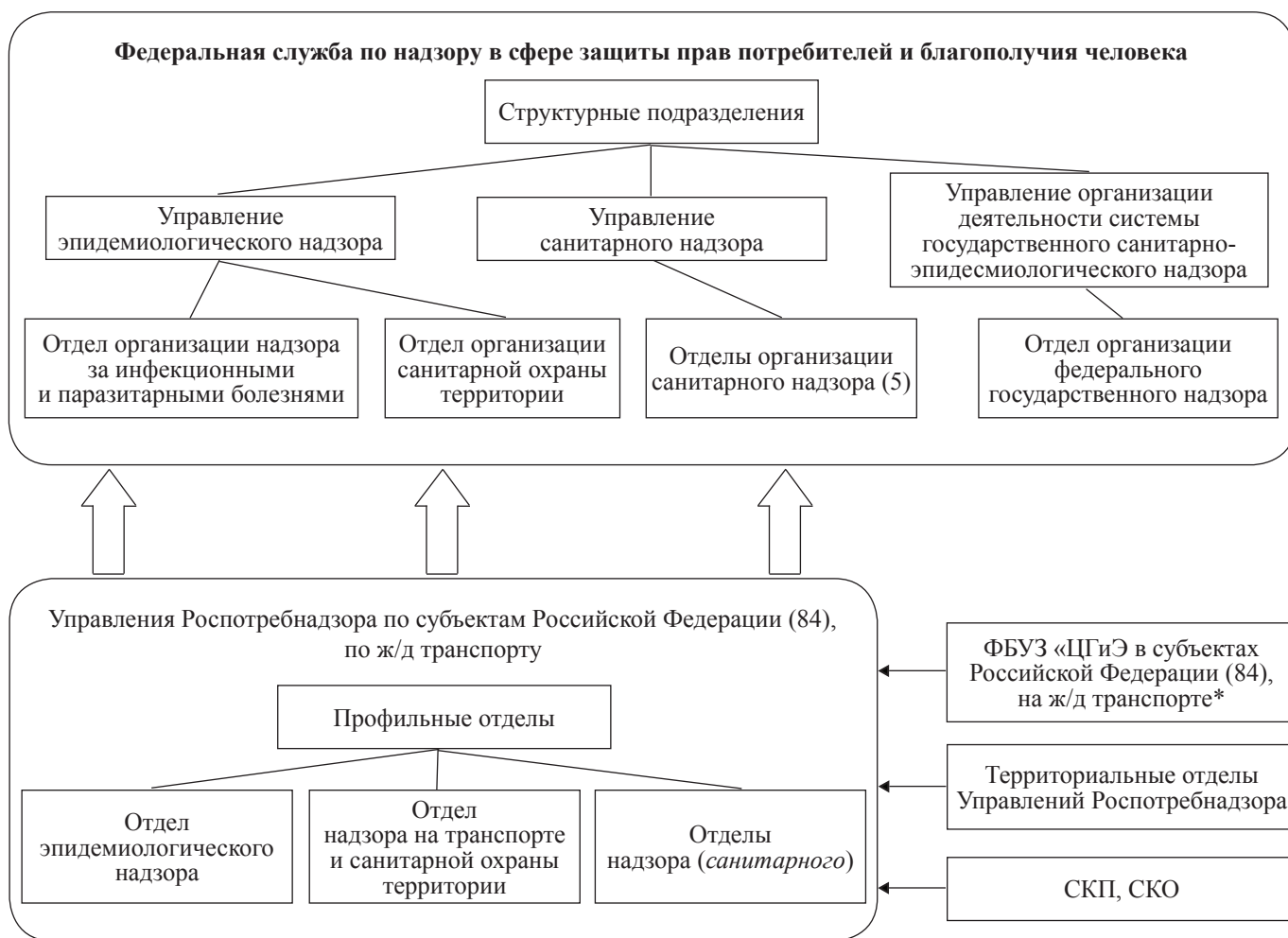
- принцип информационного сотрудничества научных и практических учреждений (обмен информацией, необходимой для принятия управленческих решений). Научное обеспечение мероприятий по санитарной охране территории Российской Федерации осуществляет Координационный научный совет по санитарно-эпидемиологической охране территории Российской Федерации. На уровне СНГ функционирует Координационный совет по проблемам санитарной охраны территорий государств-участников СНГ от завоза и распространения особо опасных инфекционных болезней.

Статичность организационных принципов просматривается от истоков становления санитарной охраны границ/территории. Динамические функциональные принципы показаны Ю.М.Федоровым (2004 г.) как основанные на этиологическом подходе к информированию Всемирной организации здравоохранения об инфекционных болезнях, представляющих угрозу международного характера, и оперативном выполнении максимального комплекса противоэпидемических мероприятий с минимальными экономическими затратами в случае их выявления

Специфика функций при осуществлении эпидемиологического надзора, санитарной охраны территории и федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора

Функции	Эпидемиологический надзор	Санитарная охрана территории	Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор
Мониторинг			
заболеваемости за рубежом	–	++	–
инфекционной заболеваемости в России	+	++	–
международных транспортных и торговых связей России	–	+	–
Надзор			
в отношении звеньев эпидемического процесса	+	++	–
в отношении юридических и физических лиц	–	–	+
в отношении продукции	–	+	+
Контроль			
в отношении звеньев эпидемического процесса	–	++	–
в отношении юридических и физических лиц	–	+	+
в отношении продукции	–	+	+

* В случаях, требующих проведения мероприятий по санитарной охране территории



Структурные подразделения Роспотребнадзора, осуществляющие контрольные и надзорные функции в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения:

*Обеспечивают деятельность по осуществлению контрольно-надзорных функций

ния. Необходимо отметить при этом, что проведение первичных противоэпидемических мероприятий должно начинаться уже при подозрении на наличие инфекционной болезни, способной вызвать чрезвычайную ситуацию санитарно-эпидемического характера, до этиологического подтверждения диагноза (Методические указания МУ 3.4.2552-09).

Интеграция в санитарной охране территории мониторинговой, надзорной и контрольной функций, научной и практической составляющих определяет уникальность данной сферы деятельности. Санитарная охрана территории, являясь спецификой России и других стран постсоветского пространства, сформирована как государственная функция, государственный институт, базирующийся на законодательной основе, требующий согласованных усилий различных ведомств, использующий для выполнения поставленных задач помимо собственной и другие государственные структуры, в том числе правоохранительные.

С одной стороны, она интегрирует в себе отдельные функции эпидемиологического надзора и государственного санитарно-эпидемиологического надзора, являясь частью и того, и другого, но только в отношении определенного объекта – чрезвычайной

ситуации в области санитарно-эпидемиологического благополучия. Эта функциональная взаимосвязь дополнена и структурным единством – полномочиями Роспотребнадзора в контроле за реализацией государственной политики в целом в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации с целью охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2005 г. № 303).

С другой стороны, несмотря на неразрывность с этими областями профилактической и противоэпидемической деятельности, все же нельзя включить санитарную охрану территории в состав того или другого. Их самостоятельность подчеркивается также тем, что осуществление мероприятий обеспечено деятельностью отдельных структурных подразделений в Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и в Управлениях Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации, обуславливающих внутриведомственную направленность информационных потоков (рисунок).

Итак, можно выделить в составе санитарно-эпи-

демологического благополучия населения (цели его обеспечения) три направления проведения санитарно-профилактических (противоэпидемических) мероприятий, имеющих три самостоятельные подцели: подцель 1 – минимизация уровня заболеваемости контролируемых инфекционных болезней вплоть до их элиминации и эрадикации – эпидемиологический надзор; подцель 2 – предупреждение трансграничного завоза и распространения инфекционных и массовых неинфекционных болезней, создающих ЧС санитарно-эпидемиологического характера – санитарная охрана территории; подцель 3 – предупреждение роста и стабилизация инфекционной и неинфекционной заболеваемости на приемлемом уровне на основе государственного контроля исполнения нормативных актов санитарно-эпидемиологического характера – федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Таким образом, санитарная охрана территории Российской Федерации, интегрируя в себе отдельные функции эпидемиологического надзора и федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, является отдельным направлением проведения санитарно-профилактических (противоэпидемических) мероприятий, имеющим самостоятельную подцель.

Авторы подтверждают отсутствие конфликта финансовых/нефинансовых интересов, связанных с написанием статьи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Беляев В.П. К вопросу оптимизации контрольной деятельности. *Законодательство*. 2006; 6:74–8.
2. Беляков В.Д., Яфаев Р.Х. *Эпидемиология*. М.: Медицина; 1989. 416 с.
3. Беляков В.Д. Эпидемиологический надзор – основа современной организации противоэпидемической работы. *Журн. микробиол., эпидемиол. и иммунобиол.* 1985; 5:53–8.
4. Брес П. Действия служб общественного здравоохранения в чрезвычайных ситуациях, вызванных эпидемиями: практи-

ческое руководство. Женева: ВОЗ; 1990. 293 с.

5. Ладный И.Д., Гольд Э.Ю., Марчук Л.М., Богатырев О.Ф. Руководство по предупреждению заноса и распространения особо опасных инфекций. М.: Медицина; 1979. 208 с.

6. Ласкина Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Система Гарант; 2013. URL: <http://base.garant.ru/57731931/> (дата обращения 20.04.2014).

7. Онищенко Г.Г., Смоленский В.Ю., Ежлова Е.Б., Демина Ю.В., Топорков В.П., Топорков А.В., Ляпин М.Н., Кутырев В.В. Концептуальные основы биологической безопасности. *Вестник Российской академии медицинских наук*. 2013; 10:4–13.

8. Смоленский В.Ю., Топорков В.П., Карнаухов И.Г., Топорков А.В., Кутырев В.В. Организационные и методические аспекты международного сотрудничества при обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения. *Пробл. особо опасных инф.* 2012; 2(113):5–13.

References

1. Belyaev V.P. [Concerning optimization of supervisory activities]. *Zakonodatel'stvo*. 2006; 6: 74–8.
2. Belyakov V.D., Yafaev R.Kh. [Epidemiology]. М.: Meditsina; 1989. 416 p.
3. Belyakov V.D. [Epidemiological surveillance – authorizing basis of anti-epidemic activities]. *Zh. Mikrobiol. Epidemiol. Immunobiol.* 1985; 5: 53–8.
4. Bres P. [Functioning of Public Health Services under Emergency Situations Induced by Epidemics: Practice Guidelines]. Geneva: WHO; 1990. 293 p.
5. Ladny I.D., Gol'd E.Yu., Marchuk L.M., Bogatyrev O.F. [Guidelines on prevention of importation and dissemination of particularly dangerous infections]. М.: Meditsina; 1979. 208 p.
6. Laskina N.V. [Commentary on the Federal Law N 52-FL dated 30.03.1999 “On Sanitary-Epidemiological Welfare of the Population”]. Electronic database for information and legal support “Garant”, 2013 (cited 20 Apr 2014). Available from: <http://base.garant.ru/57731931/>.
7. Onishchenko G.G., Smolensky V.Yu., Ezhlova E.B., Demina Yu.V., Toporkov V.P., Toporkov A.V., Lyapin M.N., Kutyrev V.V. [Conceptual basis for biological safety]. *Vestnik Ros. Akad. Med. Nauk*. 2013; 10: 4–13.
8. Smolensky V.Yu., Toporkov V.P., Karnaukhov I.G., Toporkov A.V., Kutyrev V.V. [Organizational and methodological aspects of international cooperation for the provision of sanitary and epidemiological welfare of the population]. *Probl. Osobo Opasn. Infek.* 2012; 3(113): 5–13.

Authors:

Shiyanova A.E., Toporkov V.P., Lyapin M.N., Karnaukhov I.G. Russian Research Anti-Plague Institute “Microbe”, 46, Universitetskaya St., Saratov, 410005, Russian Federation. E-mail: rusrapimicrobe.ru

Об авторах:

Шиянова А.Е., Топорков В.П., Ляпин М.Н., Карнаухов И.Г. Российский научно-исследовательский противочумный институт «Микроб». Российская Федерация, 410005, Саратов, ул. Университетская, 46. E-mail: rusrapimicrobe.ru

Поступила 25.05.14.