

А.Е.Шиянова¹, В.П.Топорков¹, В.Ю.Смоленский²

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ И НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ

¹ФКУЗ «Российский научно-исследовательский противочумный институт «Микроб», Саратов, Российская Федерация; ²Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Москва, Российская Федерация

Рассмотрено становление понятия «санитарная охрана территории». Несмотря на принятое в настоящее время определение санитарии как дисциплины, изучающей вопросы общественной гигиены, санитарная охрана территории, имея прежде всего эпидемиологическую сущность и являясь составной частью эпидемиологии, сохранила исторически сложившийся термин «санитарный». Показано отсутствие влияния несовпадения в употреблении терминов в области санитарной охраны территории в различных форматах международных отношений (ВОЗ и СНГ) на общее понимание существа и решение проблемы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Цели и содержание двух понятий, используемых в ММСП (2005 г.), – глобальный эпидемиологический надзор плюс ответные меры – определяют их эквивалентность в отношении ситуаций, на которые распространяется данный документ, понятиям эпидемиологический надзор плюс санитарная охрана, используемым на пространстве СНГ.

Ключевые слова: санитарная охрана территории, эпидемиологический надзор.

A.E.Shiyanova¹, V.P.Toporkov¹, V.Yu.Smolensky²

Terminological Issues of Sanitary-Epidemiological Welfare Provision Both in Russia and on the Global Scale

¹Russian Research Anti-Plague Institute “Microbe”, Saratov, Russian Federation; ²Federal Service for Surveillance in the Sphere of Consumers Rights Protection and Human Welfare, Moscow, Russian Federation

Discussed is the build-up of a term “sanitary protection of the territories”. Regardless of commonly accepted definition of sanitation as a discipline that studies issues of public hygiene, sanitary protection of the territories, being for the most part an epidemiological phenomenon and an element of epidemiology, has maintained historically developed attribute “sanitary”. Demonstrated is the fact that variations in interpretation of the terms in the sphere of sanitary protection of the territories in various contexts of international intercourse (WHO and SIC) do not affect general concept of the issue and choice of ways for handling a problem as regards provision of sanitary-epidemiological welfare of the population. Objectives and content of the two notions formalized in IHR (2005), – “global epidemiological surveillance” plus “response measures” – predetermine their equivalence (in reference to the situations covered in the document), to the definitions “epidemiological surveillance” plus “sanitary protection”, applied to in the territory of CIS counties.

Key words: sanitary protection of the territories, epidemiological surveillance.

При развитии международного сотрудничества в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения необходимо учитывать терминологический аспект этой проблемы, а точнее избирательность употребления ряда терминов в России и других государствах-участниках СНГ и отсутствие их в Международных медико-санитарных правилах (ММСП) 2005 г. – документе, объединяющем на глобальном уровне организационные и методические аспекты такого сотрудничества. Прежде всего это эквивалент термину «чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения» – «чрезвычайная ситуация в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения», подробно рассмотренный А.В.Топорковым и соавт. [8]. Исторически сложилась избирательность употребления и понятия «санитарная охрана территории», используемого в противоэпидемической практике на уровне СНГ.

Это понятие пришло в СССР на смену «санитарной охране границ» в 60-х годах XX в. [3], отразив

сложившуюся на тот период реальность заноса карантинных болезней вглубь страны, минуя пограничные барьеры, и получило законодательное закрепление. История осуществления мероприятий по санитарной охране границ в той мере, в какой они соответствовали развитию социума в целом, насчитывает несколько столетий. Исследуя историю чумы в России, М.И.Галанин (1897) делает вывод, что попытки удержать ее распространение на Руси начались раньше, чем в Западной Европе, приводя в качестве примера действия жителей Новгорода при чуме в Пскове в 1352 г. и описанные в летописях 1510–1519 гг. первые карантинные меры, более значимые, чем применяемые в то время в Европе. Усиление противоэпидемических мер, в том числе санитарно-карантинных, в России происходит в XVI–XVII вв., а с середины XVIII в. начали функционировать первые постоянные пограничные карантинные пункты. С «Уставом пограничных и портовых карантинных пунктов» 1800 г., определившим их структуру, принципы организации и порядок деятельности, связывают формирование законода-

тельной основы мероприятий по санитарной охране границ в России. К середине XIX в. сформировалась самостоятельная санитарно-карантинная служба, включавшая 44 сухопутных и 22 приморских карантинных застав [5]. Во второй половине XIX в. развивается международное сотрудничество в области санитарной охраны границ. С 1866 г., когда был принят новый Устав о карантинах, российские национальные документы стали учитывать требования международных соглашений в этой области.

Появление самого термина «санитарная охрана границ» относится к концу XIX в., когда в России были разработаны первые Правила по санитарной охране морских и сухопутных границ, в соответствии с которыми с 1897 г. начали функционировать первые морские врачебно-наблюдательные станции и врачебно-наблюдательные пункты на сухопутной границе, сменившие ранее существовавшие карантинные. Они имели все необходимое для изоляции, диагностики и лечения больных, проведения санитарно-карантинного досмотра, дезинфекции.

В СССР документы по вопросам санитарной охраны границ 1926, 1931 гг. определяли применение медико-санитарных мер, в том числе противоэпидемических и запретительных, а также обязанность медицинского персонала по извещению органов власти о первых случаях карантинных болезней, то есть раннюю систему информации, что, по мнению А.А. Шапошникова [13], иллюстрирует основные принципы эпидемиологического надзора. В международном масштабе в целях ограничения трансграничного переноса инфекции в первые десятилетия XX в. сохранялось регулирование системы мероприятий, понимаемых как карантин, карантинные меры, карантинная практика. Названные английским эпидемиологом К.Сталлибрассом (1936 г.) составные части карантинной практики аналогичны мероприятиям, проводимым в СССР в рамках санитарной охраны границ.

На территории России с начала XIX в. борьба с заразными болезнями осуществлялась в рамках сформированного врачебно-санитарного дела, находившегося под контролем Медицинского департамента Министерства полиции. Этот период подробно рассмотрен в статье Г.Г.Онищенко и соавт. [7]. Во второй половине XIX в. начали свою работу первые структурные, независимые от департамента – временная санитарная комиссия, а затем постоянная санитарная организация. Функционируя на случай возникновения эпидемий или их угроз, они стали прообразом органов санитарно-эпидемиологической службы.

В начале XX в. расширение и углубление знаний в сфере противодействия инфекционным болезням привело к выделению научных дисциплин, изучающих отдельные стороны проблемы: микробиология, паразитология и др. Происходит становление эпидемиологии инфекционных болезней как самостоятельной профилактической дисциплины в результате дифференциации врачебного труда в сфере превентивной медицины. В целях «разгрузки санитарных врачей от эпидемической работы» в 1911–1913 гг. в

ряде губерний были созданы должности санитарно-эпидемических врачей; тенденция к разделению функций эпидемиолога и функций санитарного врача продолжилась в начале советского периода.

Составной частью принятого в 1960 г. на Международном эпидемиологическом симпозиуме определения эпидемиологии как отрасли науки стало применение полученных знаний для борьбы, предупреждения и искоренения заразных болезней [11]. В настоящее время эпидемиология включена в Номенклатуру специальностей научных работников, отрасль наук 14.02.02 Медицинские науки (приказ Минобрнауки России от 25.02.2009 г. № 59). Согласно формуле специальности (паспорта специальностей научных работников – утв. Минобрнауки России в 2010 г.), «эпидемиология изучает заболеваемость населения ..., разрабатывает комплекс средств и мероприятий, а также систему организации профилактической и противоэпидемической помощи населению». Одной из областей исследования названа «разработка и усовершенствование системы профилактических и противоэпидемических мероприятий по санитарной охране территории Российской Федерации».

Таким образом, санитарная охрана территории как комплекс мер по предотвращению заноса болезней и их распространения внутри страны является составной частью эпидемиологии. Несмотря на принятое в настоящее время определение санитарии как дисциплины, изучающей вопросы общественной гигиены, или как совокупности мероприятий по охране общественной гигиены, а термин «санитарный» означает «связанное с применением санитарии, с мероприятиями по санитарии», санитарная охрана территории, неся прежде всего эпидемиологическую сущность, сохранила исторически сложившийся термин «санитарный».

На формулировку определения данного понятия в нормативно-правовых документах, начиная с 1973 г., влияло функциональное содержание санитарной охраны территории. Принятие в 1991 г. Закона РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и разработка в последующем Санитарных правил и норм СанПиН 3.4.035.-95 «Санитарная охрана территории Российской Федерации» определили новый качественный виток в становлении современной формулировки. Впервые документ, регламентирующий санитарную охрану территории страны, затронул не только инфекционные болезни, но также и ввозимые потенциально опасные товары. Дальнейшее развитие данное направление получило в связи с внедрением на территории страны ММСП (2005 г.).

В ММСП (2005 г.) вместо требований к санитарной охране территории приводятся требования к основным возможностям в отношении определенных аэропортов, портов и наземных транспортных узлов и требования к основным возможностям в области эпидемиологического надзора и ответных мер (приложение 1 к ММСП). То есть приоритетное зна-

чение при выборе терминов, отражающих обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения на международном уровне, отдано двум терминам – эпидемиологический надзор + ответные меры. Их сочетание объясняется тем, что в понятие «эпидемиологический надзор» вкладывается лишь информационное обслуживание противоэпидемических мероприятий (ответных мер), которые, в свою очередь, именуется отдельным термином «эпидемиологический контроль» [6]. На пространстве же СНГ с понятием «эпидемиологический надзор», наряду с информационным обеспечением, ассоциируются и меры, позволяющие целенаправленно управлять инфекционными болезнями. Информационный аспект исчерпывается термином «эпидемиологический мониторинг», принятым еще в СССР [14]. В связи с этим эпидемиологический надзор в отечественной трактовке (наследие развития эпидемиологии в трудах академиков В.Д.Белякова [1] и Б.Л.Черкасского [12]) дифференцируют в зависимости от его осуществления за конкретными инфекционными болезнями или группами близких по эпидемиологической классификации нозологических форм: природно-очаговыми, зоонозными, управляемыми противозооотическими мерами, проводимыми в зонах наибольшего эпидемиологического риска; кишечными инфекциями, управляемыми санитарно-гигиеническими мерами; капельными инфекциями, управляемыми средствами специфической иммунопрофилактики и др.

Необходимо отметить неоднозначность трактовки в нашей стране эпидемиологического надзора, обособившегося как направление эпидемиологии в середине XX столетия. Как крайности В.Ягодинским и И.Рейнару (1987 г.) названы сведение содержания данного понятия только к оперативному слежению за заболеваемостью для обеспечения информацией, с одной стороны, и чрезвычайно широкое понимание эпиднадзора, включающее проведение противоэпидемических мероприятий и их оценку, с другой стороны. Концепция эпиднадзора, не исключающая из его сущности факт реагирования на изменение эпидемиологической обстановки, отвечает принятому в России толкованию слов «надзор» (наблюдать, присматривать, неся за это ответственность) и «контроль» (проверка деятельности, наблюдение с целью проверки). Такой подход к содержанию эпиднадзора, включающий проведение профилактических и противоэпидемических мероприятий, получал отражение в методических документах в отношении таких инфекций, как чума, малярия. В содержание эпидемиологического надзора за чумой в ее природных очагах вкладывают такие меры, как эпизоотологический мониторинг, медицинское наблюдение за населением, проведение санитарно-профилактических (включая противозооотические) и первичных противоэпидемических мероприятий [9]. В то же время по отношению к другим инфекциям (ВИЧ-инфекция, гепатит В, энтеровирусные инфекции и др.) соответствующими нормативными и методическими документами эпиднадзор определен как наблюдение,

мониторинг, анализ и обобщение полученной информации. Таким образом, вариант трактовки эпиднадзора, оставляющий за ним лишь мониторинговую и информационно-аналитическую функцию, является достаточно распространенным.

Мнение об отсутствии четкой грани между санитарной охраной территории и эпидемиологическим надзором прослеживается в публикациях. В.Ягодинский и И.Рейнару (1987 г.) охрану территории СССР от заноса особо опасных инфекций выделили как особую форму эпиднадзора. В.Н.Федоров и соавт. [10] указывали на то обстоятельство, что система мероприятий против заноса чумы является частью общих мер по санитарной охране границ, в то время как мероприятия по предупреждению возможности возникновения заболеваний людей в энзоотических районах страны осуществляются противочумными учреждениями и учреждениями местной сети здравоохранения. Правилами по санитарной охране границ СССР 1958 г. санитарно-карантинная служба трактовалась как комплекс всех санитарно-противоэпидемических учреждений, находящихся в пограничном районе (не только санитарно-карантинный пункт, но и противочумная станция (отделение, лаборатория)). И.Д.Ладный и соавт. [5] мероприятия по санитарной охране отождествляли с эпиднадзором на национальном уровне.

Обе эти сферы деятельности в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения направлены на своевременное выявление риска возникновения эпидемических осложнений с целью их предотвращения проведением соответствующих мероприятий. На международном уровне выявление угрозы возникновения болезней и эпидемий и осуществление надлежащих мер для минимизации их воздействия на здоровье людей и экономику во всем мире постулируется Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) как задача, решить которую должна быть в состоянии каждая страна. Кроме того, эффективному противодействию распространения инфекционных болезней, по оценке ВОЗ, способствует принятие ответных мер на международном уровне. Важность усиления эпиднадзора на национальном уровне эпиднадзором на международном уровне, основанном на сотрудничестве между странами в целях оперативного обмена информацией, подчеркивалась ВОЗ на этапе формирования концепции эпиднадзора [6]. Согласно ММСИ 1969 г. (с изм. 1973 и 1981 гг.) незамедлительному информированию ВОЗ подлежали «болезни, на которые распространяются правила» (чума, холера, желтая лихорадка), а также болезни, подлежащие международному эпидемиологическому надзору, но не предполагающие проведения карантинных мер (сыпной и возвратный тифы, полиомиелит, грипп, малярия) [2, 5].

Необходимость пересмотра наднациональных отношений в целях предупреждения международного распространения инфекционных болезней и других угроз здоровью населения определила принятие нового международного договора – ММСИ (2005 г.) – регламентирующего адекватные требова-

ния к национальному и международному эпиднадзору, обеспечивающие раннее выявление и ликвидацию вспышки инфекционной болезни до формирования международной угрозы. Планирование обеспечения готовности к пандемии, например, пандемии гриппа, предусматривает усиленный эпиднадзор, в задачи которого могут входить такие моменты, как обнаружение случаев новой болезни, комплексная оценка с определением ее основных характеристик (клинические проявления, тяжесть течения), факторов риска и эпидемиологических особенностей [4].

Глобальный эпиднадзор, базирующийся на информации, полученной на основе национального эпиднадзора (от Национальных координаторов по ММСП), а также посредством сбора информации из других источников (GOARN и т.д.), наряду с ответными мерами, способствует быстрому сдерживанию распространения болезней в международном масштабе. Цели и содержание двух понятий, используемых в ММСП (2005 г.), – глобальный эпидемиологический надзор + ответные меры – определяют их эквивалентность в отношении ситуаций, на которые распространяется данный документ, понятиям эпидемиологический надзор + санитарная охрана, используемым на пространстве СНГ. Как можно видеть, некоторое несовпадение в употреблении терминов в различных форматах международных отношений (ВОЗ и СНГ) в целом не влияет на общее понимание существа и решение проблемы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Историко-эволюционный путь становления санитарной охраны территории и российский опыт борьбы с особо опасными инфекционными болезнями легли в основу принципиальных предложений России, учтенных при разработке этого документа, отражая универсальность принципов оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации санитарно-эпидемиологического характера в России и на международном уровне. Заложенные в ММСП (2005 г.) принципы предупреждения таких ситуаций не исключают применения специфических национальных терминов, отсутствующих в этом крупнейшем международном документе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Беляков В.Д. Эпидемиологический надзор – основа современной организации противоэпидемической работы. Журн. микробиол., эпидемиол. и иммунобиол. 1985; 5:53–8.
2. Брес П. Действия служб общественного здравоохранения в чрезвычайных ситуациях, вызванных эпидемиями: практическое руководство. ВОЗ. Женева; 1990. 293 с.
3. Васильев К.Г., Гольд Э.Ю., Марчук Л.М. От санитарной охраны границ к санитарной охране территории. М.: Медицина; 1974. 208 с.
4. Глобальный эпидемиологический надзор во время пандемии гриппа. Версия 1. Обновленный проект, апрель 2009 г. Сайт ВОЗ http://www.who.int/csr/resources/publications/swineflu/global_pandemic_influenza_surveillance_apr09_ru.pdf (дата обращения 30.01.2013).
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. Методы эпиднадзора за инфекционными болезнями: отчет о работе семинара, созванного Европейским региональным бюро ВОЗ (Гаага, 21–30 мая 1969 г.). Копенгаген; 1970. 99 с.
7. Онищенко Г.Г., Монисов А.А., Беляев Е.Н., Подунова

Л.Г., Ткачев П.Г., Кустова Е.А. История санитарно-эпидемиологической службы России. В кн.: История профилактики в России. Т. III. Рязань; 1999. С. 146–61.

8. Топорков А.В., Топорков В.П., Шиянова А.Е., Кутырев В.В. Чрезвычайная ситуация в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения как унифицированный объект надзора и оперативного реагирования в рамках современной стратегии борьбы с инфекционными болезнями. Пробл. особо опасных инф. 2009; 2(100):5–10.

9. Топорков В.П., Кокушкин А.М., Васенин А.С., Бережнов А.З., Кологоров А.И. Об оптимизации эпидемиологического надзора за чумой. В кн.: Природная очаговость, микробиология и профилактика зоонозов. Саратов; 1989. С. 9–16.

10. Федоров В.Н., Rogozin И.И., Фенюк Б.К. Профилактика чумы. М.: Медгиз; 1955. 230 с.

11. Черкасский Б.Л. Руководство по общей эпидемиологии. М.: Медицина; 2001. 560 с.

12. Черкасский Б.Л. Система эпидемиологического надзора как отражение структуры эпидемического процесса. Журн. микробиол., эпидемиол. и иммунобиол. 1986; 11:74–8.

13. Шапошников А.А. Научные основы эпидемиологии чрезвычайных ситуаций в области медицины. Медиа. 2012; 2(5):13–15.

14. Шаханова И.Л., Чернова Т.П. Некоторые аспекты методологии эпидемиологического надзора. В кн.: Эпидемиологический надзор за инфекционными болезнями. М.; 1987. С. 27–33.

References

1. Belyakov V.D. [Epidemiological surveillance – the keystone of modern anti-epidemic activities management]. Zh. Mikrobiol. Epidemiol. Immunobiol. 1985; 5:53–8.
2. Bres P. [Public Health Action in Emergency Situations Caused by Epidemics: Practice Guidelines]. WHO. Geneva; 1990. 293 p.
3. Vasil'ev K.G., Gold E.Yu., Marchuk L.M. [From Sanitary Protection of the Borders to Sanitary Protection of the Territories]. M.: Meditsina; 1974. 208 p.
4. [Global Epidemiological Surveillance during the Period of Flu Pandemic. Version 1. Reviewed Draft, April 2009]. WHO website [cited: 30.01.2013]. Available from: http://www.who.int/csr/resources/publications/swineflu/global_pandemic_influenza_surveillance_apr09_ru.pdf.
5. Ladny I.D., Gold E.Yu., Marchuk L.M., Bogatyrev O.F. [Practical Guidelines for the Control Over Import and Dissemination of Particularly Dangerous Infections]. M.: Meditsina; 1979. 208 p.
6. Methods of epidemiological surveillance over infectious diseases: performance record of the commission convened by WHO Regional Office for Europe (The Hague; May, 21–30, 1969). Copenhagen; 1970. 99 p.
7. Onishchenko G.G., Monisov A.A., Belyaev E.N., Podunova L.G., Tkachev P.G., Kustova E.A. [History of the Russian Sanitary-Epidemiological Service]. In: [History of Disease Prophylaxis in Russia. Vol. 3]. Ryazan; 1999. P. 146–61.
8. Toporkov A.V., Toporkov V.P., Shiyanova A.E., Kutyrev V.V. [Emergency situation in the sphere of population sanitary and epidemiologic welfare as unified object of surveillance and active response in the scope of up-to-date strategy of infectious diseases control]. Probl. Osobo Opasn. Infek. 2009; (100):5–10.
9. Toporkov V.P., Kokushkin A.M., Vasenin A.S., Berezhnov A.Z., Kologorov A.I. [Regarding optimization of epidemiological surveillance over plague]. In: [Natural Focality, Microbiology, and Prophylaxis of Zoonoses]. Saratov; 1989. P. 9–16.
10. Fedorov V.N., Rogozin I.I., Fenyuk B.K. [Plague Prophylaxis]. M.: Medgiz; 1955. 230 p.
11. Cherkassky B.L. [Guidelines on General Epidemiology]. M.: Meditsina; 2001. 560 p.
12. Cherkassky B.L. [Epidemiological surveillance framework as a reflection of epidemiological process structure]. Zh. Mikrobiol. Epidemiol. Immunobiol. 1986; 11:74–8.
13. Shaposhnikov A.A. [Scientific foundations of epidemiology as regards emergency situations in the sphere of medicine]. Medial'. 2012; 2(5): 13–5.
14. Shakhanova I.L., Chernova T.P. [Several aspects of methodological base for epidemiological surveillance]. In: [Epidemiological Surveillance over Infectious Diseases]. M.; 1987. P. 27–33.

Authors:

Shiyanova A.E., Toporkov V.P. Russian Research Anti-Plague Institute "Microbe". 46, Universitetskaya St., Saratov, 410005, Russian Federation. E-mail: rusrapi@microbe.ru

Smolensky V.Yu. Federal Service on Surveillance in the Sphere of Consumer Rights Protection and Human Welfare. Moscow, Russian Federation.

Об авторах:

Шиянова А.Е., Топорков В.П. Российский научно-исследовательский противочумный институт «Микроб». Российская Федерация, 410005, Саратов, ул. Университетская, 46. E-mail: rusrapi@microbe.ru

Смоленский В.Ю. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Российская Федерация, Москва.