
История здравоохранения Беларуси

УДК 614.3/4(091) (476)

РАЗВИТИЕ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

¹В.В.Рызгунский, ¹И.В.Миланович, ²А.А.Тарасенко, ³М.В.Щавелева

¹Минский областной центр гигиены, эпидемиологии и общественного здоровья,
ул. П.Бровки, 9, 220013, г. Минск, Республика Беларусь

²Министерство здравоохранения Республики Беларусь,
ул. Мясникова, 39, 220048, г. Минск, Республика Беларусь

³Белорусская медицинская академия последипломного образования,
ул. П.Бровки, 3, корп.3, 220013, г. Минск, Республика Беларусь

В статье, наряду с кратким историческим обзором становления и развития санитарно-эпидемиологической службы Республики Беларусь, выполнен анализ ряда извлечений из нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность органов и учреждений, осуществляющих государственный санитарный надзор. Показана возрастающая роль санитарно-эпидемиологической службы в реализации оперативных функций общественного здравоохранения. Поставлен вопрос о подготовке для службы специалистов с соответствующими компетенциями.

Ключевые слова: государственный санитарный надзор; санитарно-эпидемиологическое благополучие населения; надзорная деятельность; подготовка специалистов.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь (далее – Конституция), «обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства» [1, ст.21]. Одно из неотъемлемых прав граждан нашей страны – право на охрану здоровья. Наряду с гарантией бесплатного лечения «за счет государственных средств в порядке, установленном законом», созданием условий «доступного для всех граждан медицинского обслуживания», данное право обеспечивается рядом мер, в том числе, «развитием физической культуры и спорта, мерами по оздоровлению окружающей среды, возможностью пользования оздоровительными учреждениями, совершенствованием охраны труда» [1, ст.45].

В соответствии с Законом Республики Беларусь «О здравоохранении» [2, ст.1], компонентами медицинской деятельности, призванной реализовать гарантированное Конституцией право граждан на доступное медицинское обслуживание, являются деятельность по организации и оказанию медицинской помощи, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения (далее – СЭБН), а также проведение медицинской экспертизы.

Закон Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» дает определение СЭБН – «состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие на организм человека факторов среды его обитания и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности» [3, ст.1]. Статья 11 данного Закона приводит перечень мероприятий по обеспечению СЭБН [3, ст.11]:

реализация государственной программы в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

предотвращение заноса, возникновения и распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний на основании результатов эпидемиологического слежения;

проведение государственными органами, иными организациями, физическими лицами, в том числе, индивидуальными предпринимателями, санитарно-противоэпидемических мероприятий;

соблюдение государственными органами, иными организациями, физическими лицами, в том числе, индивидуальными предпринимателями, законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование;

подтверждение соответствия факторов среды обитания человека требованиям законодательства в области СЭБН, в том числе, требованиям безопасности и безвредности для организма человека, а также использование и (или) разработка и утверждение соответствующих методов (методик) определения указанных факторов;

государственная санитарно-гигиеническая экспертиза;

государственная регистрация;

социально-гигиенический мониторинг;

санитарно-эпидемиологический аудит;

производственный контроль;

использование достижений науки в изучении состояния здоровья населения, среды обитания человека;

предоставление информации о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания человека, проводимых санитарно-противоэпидемических мероприятиях;

проведение мероприятий по гигиеническому обучению и воспитанию населения;

формирование здорового образа жизни;

установление требований безопасности при осуществлении работ с условно-патогенными микроорганизмами и патогенными биологическими агентами.

Единую государственную политику в области обеспечения СЭБН нашей страны определяет Президент Республики Беларусь. Совет Министров Республики Беларусь обеспечивает проведение данной политики, а также осуществляет ряд других полномочий в соответствии с законодательством [3, ст.6–8]. Основной объем работы по обеспечению СЭБН, начиная от реализации полномочий по проведению определенной Президентом Республики Беларусь государственной политики в данной области, в соответствии с законодательством, возложен на Министерство здравоохранения Республики Беларусь (далее – Минздрав). Законодательством также четко определены полномочия местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов в области обеспечения СЭБН [3, ст.9, 10].

Среди полномочий Минздрава в области обеспечения СЭБН – организация проведения государственного санитарного надзора (далее – ГСН) – деятельности по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства в области СЭБН, санитарно-эпидемиологических, гигиенических требований и процедур, установленных техническими регламентами Таможенного союза, Евразийского экономического союза, осуществляемой в целях охраны здоровья и среды обитания человека. Реализация данных полномочий относится к исключительной компетенции органов и учреждений, осуществляющих ГСН (термин, употребляемый в течение

многих лет по отношению к данным структурам – санитарно-эпидемиологическая служба (санэпидслужба)).

Противоэпидемическая и санитарная практика, направленная на обеспечение безопасности тех или иных параметров жизнедеятельности населения, осуществлялась человечеством с древнейших времен. Основная работа по структурному формированию санитарно-эпидемиологической службы в Российской империи, в том числе на территории, которая в настоящее время принадлежит суверенной Республике Беларусь, началась еще в XVIII–XIX вв. и была связана со становлением государственной медицины [4–6]. Работа по обеспечению санитарного надзора и противоэпидемической деятельности в XIX веке выполнялась городскими и уездными врачами Медицинского департамента Министерства внутренних дел (далее – МВД). В 1861 г. двумя министерствами – МВД и Министерством финансов была издана инструкция по составлению актов освидетельствования съестных припасов и напитков [7]. Таким образом, по мере развития и структурного оформления деятельности по обеспечению санитарного надзора и противоэпидемической работы, в Российской империи приходило понимание необходимости (используя современную терминологию) организационно-методического и нормативно-правового сопровождения данной деятельности, а также межведомственного взаимодействия при ее проведении.

В 1919 г. (20 января) в Социалистической Советской Республике Белоруссии (ССРБ) создан Народный комиссариат здравоохранения с санитарно-эпидемиологическим отделом, который возглавил всю санитарно-противоэпидемическую работу в республике [6]. «Учреждение» Народного комиссариата здравоохранения отражено в Дополнениях к Конституции ССР Белоруссии, принятых II съездом Советов БССР в декабре 1920 г. [8].

В 1920–1921 гг. открыт ряд санитарно-бактериологических лабораторий, домов санитарного просвещения [6]. Важной вехой становления санитарно-эпидемиологической службы Белоруссии и СССР явилось создание в г. Гомеле первой санитарно-эпидемиологической станции (далее – СЭС, станция) имени 5-й годовщины Октябрьской революции, послужившей прообразом для создания аналогичных учреждений во всем Советском Союзе. Станция открыта 29.10.1922 [6; 9]. «Четкость и оперативность работы вновь созданной организации подчеркивала терминология, позаимствованная у железнодорожников: станция, начальник станции» [9]. В первой СЭС, параллельно с формированием организационной структуры, проведена специализация работающих врачей: эпидемиологи; коммунальные, пищевые, школьные, промышленные санитарные врачи. В дальнейшем станция была преобразована и переименована в межрайонную за счет прикрепления к ней

48 сельских районов. В 1939 г. из-за возрастающего объема работы из состава Гомельской межрайонной СЭС выделили городскую, а саму станцию реорганизовали в областную СЭС [9]. Кроме того, 20-е – 30-е гг. прошлого века отмечены созданием на территории БССР ряда институтов, занимавшихся научными изысканиями в области обеспечения СЭБН [6; 10].

Параллельно созданию структур, призванных обеспечить выполнение противоэпидемических и санитарно-гигиенических мероприятий, шло становление и развитие нормативно-правовой базы, обеспечивающей СЭБН Белоруссии. В феврале 1926 г. состоялся I съезд санитарных работников БССР, положивший начало регулярному поэтапному анализу и осмыслению решенных и перспективных задач деятельности службы. Материалы съезда легли в основу постановления Совета Народных комиссаров БССР от 23.09.1926 «Об утверждении положения о санитарных органах Народного комиссариата здравоохранения БССР». Данное постановление способствовало правовому оформлению санитарной организации Белоруссии как единой санитарно-эпидемиологической службы органов здравоохранения [10] и определило ее задачи: «санитарная охрана воды, воздуха и почвы; санитарная охрана пищевых продуктов; содействие и наблюдение за постановкой общественного питания; организация противоэпидемических мероприятий; санитарное просвещение; участие в разрешении другими ведомствами вопросов санитарной охраны труда; ветеринарная санитария; коммунально-жилищная санитария; регламентирование структуры, прав и обязанностей санитарно-эпидемиологической службы» [6].

С принятием Верховным Советом Республики Беларусь 27.07.1990 Декларации «О государственном суверенитете Республики Беларусь» [11] остро встал вопрос о создании и развитии нормативно-правовой базы, в том числе, и по вопросам обеспечения СЭБН, отвечающей модели развития отечественного здравоохранения. Здесь следует отметить, что в 1993 г., еще до принятия Конституции Республики Беларусь, были приняты два важнейших Закона для обеспечения прав граждан нашей страны на охрану здоровья: «О здравоохранении» [2] и «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [12].

Существенные коррективы в порядок осуществления ГСН внесены Указом Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 №510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (далее – Указ) [13]. Названным Указом, параллельно с четкой регламентацией порядка осуществления надзорной деятельности, взят курс на усиление профилактической направленности в деятельности органов и учреждений, осуществляющих тот или иной вид надзора. К перечню контролируемых (надзорных) органов, уполномоченных прово-

дить проверки, Указом в разделе «Министерство здравоохранения» отнесены органы и учреждения, осуществляющие государственный санитарный надзор. Сфера их контроля (деятельности) – «ГСН за соблюдением проверяемыми субъектами законодательства в области СЭБН» [13]. Указом установлено, что государственный контроль (надзор) осуществляется в формах: выборочных проверок; внеплановых проверок; мероприятий технического (технологического, поверочного) характера; мер профилактического и предупредительного характера. К последним относятся: проведение мониторинга, направление рекомендаций по устранению и недопущению недостатков, выявленных в результате мониторинга; проведение разъяснительной работы о порядке соблюдения требований законодательства, применения его положений на практике; информирование субъектов (включая использование средств глобальной компьютерной сети Интернет, средств массовой информации) о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок контролирующими (надзорными) органами; проведение семинаров, круглых столов и др. [13]. Мероприятия технического (технологического, поверочного) характера отнесены Указом к мерам, имеющим предупредительно-профилактическую направленность.

Указ Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 №510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» во многом изменил парадигму надзорной деятельности, существенно увеличив значимость мероприятий, направленных на совершенствование риск-ориентированной и профилактической ее модели [13], и еще раз обозначил необходимость повышения уровня правовых компетенций в деятельности специалистов, осуществляющих ГСН.

В 2012 г. взамен Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [12] принят Закон Республики Беларусь «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [3], уточнивший целый ряд позиций законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и учитывающий развитие межгосударственной интеграции в рамках Таможенного союза и Евразийского экономического союза.

В этом же (2012) году Европейское региональное бюро ВОЗ окончательно сформулировало 10 оперативных функций общественного здравоохранения (ОФОЗ) [14], перечень которых включает:

- 1) эпиднадзор и оценку состояния здоровья и уровня благополучия населения;
- 2) мониторинг и реагирование на опасности для здоровья и при чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения;
- 3) защиту здоровья, включая обеспечение безопасности окружающей среды, труда и пищевых продуктов;

4) укрепление здоровья, включая воздействие на социальные детерминанты и сокращение неравенств по показателям здоровья;

5) профилактику заболеваний, включая раннее выявление нарушений здоровья;

6) обеспечение стратегического руководства в интересах здоровья и благополучия;

7) обеспечение сферы общественного здравоохранения квалифицированными кадрами достаточной численности;

8) обеспечение организационных структур и финансирования;

9) информационно-разъяснительную деятельность, коммуникацию и социальную мобилизацию в интересах здоровья;

10) содействие развитию научных исследований в области общественного здравоохранения для научного обоснования политики и практики [14].

Очевидно, что подавляющее большинство приведенных в списке функций имеет отношение к обеспечению СЭБН и является компетенцией органов и учреждений, осуществляющих ГСН. В свою очередь, значимость ОФОЗ возросла с принятием в 2015 г. Генеральной Ассамблеи ООН Целей устойчивого развития [15].

Особо отметим, что реализация функций 1) и 2) ОФОЗ связана с получением, хранением, передачей и анализом больших массивов данных [16], необходимых для принятия всех видов управленческих решений (оперативных, тактических и стратегических) в области обеспечения прав граждан на здоровье, в том числе, обеспечения СЭБН. При этом, использование цифровых технологий позволяет получать не только количественно значимые, но и качественно отличающиеся от полученных ранее (до использования возможностей цифровизации) данные. Это должно быть учтено как при организации работы органов и учреждений, осуществляющих ГСН, так и при формировании перечня компетенций специалистов, работающих в них, а, соответственно, и при подготовке данных специалистов.

В связи с этим, одной из важнейших задач, стоящих перед системой ГСН, является эффективная кадровая политика, направленная на совершенствование деятельности и повышение уровня профессиональной подготовки, на всех этапах формирования кадрового потенциала санитарно-эпидемиологической службы страны: от учреждений образования до учреждений ГСН различных уровней. Данная политика должна учитывать не только количественные (численность, обеспеченность, укомплектованность, соотношение врачебного персонала и специалистов со средним медицинским образованием), но и качественные характеристики кадров (категорированность, расширение сферы влияния и компетенций, взаимозаменяемость, а также их уровень соответствующей вызовам сегодняшнего дня профессиональной подготовки).

Выводы:

1. Одним из важнейших компонентов медицинской деятельности, призванной реализовать гарантированное Конституцией Республики Беларусь право граждан нашей страны на доступное медицинское обслуживание, является деятельность по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

2. В первом десятилетии XXI века существенно изменилась парадигма надзорной деятельности органов и учреждений, осуществляющих государственный санитарный надзор: увеличилась значимость мероприятий, направленных на совершенствование риск-ориентированной и профилактической ее модели.

3. Параллельно, в деятельности органов и учреждений, обеспечивающих государственный санитарный надзор, возрастает значимость мероприятий, связанных с анализом больших массивов данных, необходимых для принятия всех видов управленческих решений в области реализации прав граждан на здоровье.

4. Происходящие изменения должны быть учтены при формировании кадровой политики в системе органов и учреждений, обеспечивающих государственный санитарный надзор.

Литература

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года [Электронный ресурс]: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. и 27 февр. 2022 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
2. О здравоохранении [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 18 июня 1993 г., №2435-ХП // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
3. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 7 янв. 2012 г., №340-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
4. *Пилипцевич, Н.Н.* Становление государственной организации здравоохранения самодержавной России / Н.Н.Пилипцевич // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. – 2018. – №3. – С.55–63.
5. *Пилипцевич, Н.Н.* Медицинская полиция в Российской империи XVIII–XIX веков / Н.Н.Пилипцевич // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. – 2019. – №2. – С.81–88.
6. *Филонов, В.П.* К истории создания государственной санитарной инспекции в Беларуси / В.П.Филонов, Т.Г.Светлович, О.А.Кульпанович // Здравоохранение Беларуси. – 1995. – №2. – С.58–60.
7. Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Москве [Электронный ре-

- сурс]. – Режим доступа: <https://77.gospotrebnadzor.ru/index.php/upravlenie/history>. – Дата доступа: 06.09.2022.
8. Канстытуцыя Сацыялістычнай Савецкай Рэспублікі Беларусі (Прынята І з’ездам Саветаў БССР) = Конституция Социалистической Советской Республики Белоруссии (Принята I съездом Советов БССР). Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа Белоруссии [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstytutsyuna-prava-belarusi/kanstytutsyi-belarusi/konstitutsiya-1919-goda/>. – Дата доступа: 03.07.2022.
9. *Прискока, Л.* Первая санитарная / Л.Прискока // Медицинский вестник. – 2007. – №46, 15 нояб.
10. Руководители санитарно-эпидемиологической службы / Авт.-сост.: Л.С.Мелешко, В.И.Ключенович, И.В.Романовский и др.; под ред. В.П.Филонова. – Минск: Тэхналогія, 2001. – 303 с.
11. О государственном суверенитете Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Декларация Верховного Совета Респ. Беларусь, 27 июля 1990 г., №193-ХІІ (в ред. от 19.09.1991) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v09000193>. – Дата доступа: 01.09.2022.
12. О санитарно-эпидемическом благополучии населения [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 23 нояб. 1993 г., №2583-ХІІ. – Режим доступа: https://radbez.bsmbu.by/libraru/zak_san_epid_blag_nas.pdf. – Дата доступа: 01.09.2022.
13. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., №510 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
14. Инструмент самооценки выполнения основных оперативных функций общественного здравоохранения в Европейском регионе ВОЗ [Электронный ресурс] / ВОЗ; ЕРБ. – Copenhagen, Denmark, 2015. – 135 с. – Режим доступа: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/345189/Self-assessment-tool-evaluation-public-health-operations-gu.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. – Дата доступа: 15.11.2021.
15. *Щавелева, М.В.* Цели устойчивого развития как индикатор прогресса в здравоохранении / М.В.Щавелева, Н.П.Жукова, Т.Н.Глинская // Здравоохранение. – 2019. – №8. – С.11–15.
16. *Горяев, Д.В.* Цифровые технологии в задачах управления санитарно-эпидемиологической ситуацией на уровне субъекта федерации / Д.В.Горяев, И.В.Тихонова // Здравоохранение Рос. Федерации. – 2022. – Т.66, №5. – С.375–379.

DEVELOPMENT OF THE SANITARY AND EPIDEMIOLOGICAL SERVICE OF THE REPUBLIC OF BELARUS: HISTORY AND PROSPECTS

¹V.V.Ryzgunski, ¹I.V.Milanovich, ²A.A.Tarasenka, ³M.V.Schaveleva

¹Minsk Regional Center for Hygiene, Epidemiology and Public Health, 9, P.Brovki Str., 220013, Minsk, Republic of Belarus, ²Ministry of Health of the Republic of Belarus, 39, Myasnikova Str., 220048, Minsk, Republic of Belarus, ³Belarusian Medical Academy of Postgraduate Education, 3, building 3, P.Brovki Str., 220013, Minsk, Republic of Belarus

Analysis of legal acts regulating activities of governing bodies and institutions, exercising state sanitary supervision, is made along with a brief historical overview of formation and development of sanitary and epidemiological service of the Republic of Belarus. Increasing role of the sanitary and epidemiological service in implementation of operational functions of public health is shown. The question of training of specialists with relevant competencies for the service is raised in the article.

Keywords: state sanitary supervision; sanitary-epidemiologic well-being of population; supervisory activity; training of specialists.

Сведения об авторах:

Рызгунский Владимир Владимирович; ГУ «Минский областной центр гигиены, эпидемиологии и общественного здоровья», главный врач; тел.: (+37517) 3744685; e-mail: gigiena@mail.belpak.by.

Миланович Ирина Владимировна; ГУ «Минский областной центр гигиены, эпидемиологии и общественного здоровья»; зам. главного врача; тел.: (+37517) 3552114; e-mail: milanovich@mosgeoz.by.

Тарасенко Александр Александрович; Министерство здравоохранения Республики Беларусь, заместитель Министра – Главный государственный санитарный врач Республики Беларусь; тел.: (+37517) 2226997.

Щавелева Марина Викторовна, канд. мед. наук, доцент; ГУО «Белорусская медицинская академия последипломного образования», зав. кафедрой общественного здоровья и здравоохранения; тел.: (+37517) 3112785; e-mail: mvsch@tut.by.

Поступила 12.09.2022 г.