

Научная статья

УДК 615.1

doi:10.32687/1561-5936-2022-26-3-229-234

Научное обоснование возможности интегрированного межведомственного управления противодействием глобальным биорискам в общественном здоровье (на примере пандемии COVID-19)

Дарья Владимировна Каунина¹, Михаил Дмитриевич Васильев²

¹Национальный научно-исследовательский институт общественного здоровья имени Н. А. Семашко, г. Москва, Российская Федерация;

²ООО «НИИ инновационных технологий», г. Иваново, Российская Федерация

¹dkaunina@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2369-7811>

²m.vasilev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1646-7345>

Аннотация. Проведена оценка эффективности принятых мер по стабилизации и снижению заболеваемости COVID-19 на фоне изучения основных ресурсных показателей здравоохранения и взаимодействия с другими секторами экономики.

Основные результаты проведённого исследования позволили установить новые теоретические данные о понятии «биологическая безопасность», которое трактуется федеральным законом как «состояние защищённости населения и окружающей среды от воздействия опасных биологических факторов, при котором обеспечивается допустимый уровень биологического риска», а применённый комплекс мер управляющего воздействия может быть оценён как типовой при подобных глобальных биовывозах. Полученные результаты дают возможность полагать, что в целом государственное управление в сфере общественного здравоохранения существенно ориентировано на локализацию рисков, что соответствует стратегическим задачам и целям страны.

Ключевые слова: общественное здоровье; пандемия COVID-19; межведомственное взаимодействие; управление рисками

Для цитирования: Каунина Д. В., Васильев М. Д. Научное обоснование возможности интегрированного межведомственного управления противодействием глобальным биорискам в общественном здоровье (на примере пандемии COVID-19) // Ремедиум. 2022. Т. 26, № 3. С. 229—234. doi:10.32687/1561-5936-2022-26-3-229-234.

Original article

Scientific substantiation of the possibility of integrated interagency management in countering global biorisks for public health (by the example of the COVID-19 pandemic)

Darya V. Kaunina¹, Mikhail D. Vasilev²

¹N. A. Semashko National Research Institute of Public Health, Moscow, Russian Federation;

²NII Innovation Technologies, Ivanovo, Russian Federation

¹dkaunina@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2369-7811>

²m.vasilev@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1646-7345>

Annotation. The effectiveness of measures taken to stabilize and reduce the incidence of COVID-19 was assessed against the background of studying the main resource indicators of healthcare and interaction with other sectors of the economy.

The main results of the study made it possible to expand the understanding of the concept of biological safety, which is interpreted by Federal Law as "the state of protection of the population and the environment from the effects of hazardous biological factors, in which an acceptable level of biological risk is provided," and the applied set of control measures can be assessed as typical for such global biological calls. The results obtained make it possible to believe that, in general, public administration in the field of public health is significantly focused on the localization of risks, which fully corresponds to the strategic objectives and goals of the country.

Key words: COVID-19 pandemic; public health; interagency cooperation; risk management

For citation: Kaunina D. V., Vasilev M. D. Scientific substantiation of the possibility of integrated interagency management in countering global biorisks for public health (by the example of the COVID-19 pandemic). *Remedium*. 2022;26(3):229–234. (In Russ.). doi:10.32687/1561-5936-2022-26-3-229-234.

Введение

Впервые Китайская Народная Республика сообщила ВОЗ о появлении ранее неизвестного инфекционного заболевания, протекавшего в виде синдрома пневмоний в г. Ухань 31.12.2019¹². Быстро распространившись в масштабе эпидемии в Китае,

уже через месяц болезнь диагностирована в 18 странах мира, на основании чего данная «ситуация верифицирована ВОЗ как чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения международного значения»¹³.

30.01.2020 Всемирная организация здравоохранения обозначила чрезвычайную ситуацию в сфере общественного здравоохранения, обладающую масштабами международного значения. В связи с активным распространением коронавируса каждая

¹² WHO Statement regarding cluster of pneumonia cases in Wuhan, China. URL: <https://www.who.int/china/news/detail/09-01-2020-who-statement-regarding-cluster-of-pneumonia-cases-in-wuhan-china>



Рис. 1. Схема организации полномочий органов управления.

страна должна была предпринять решительные усилия по его сдерживанию. Новая коронавирусная инфекция (COVID-19) стала глубокой проблемой для устоявшихся систем здравоохранения всех государств и требует пристального внимания к таким аспектам общественного здравоохранения, как межведомственное управление в чрезвычайной ситуации.

В России в целях организации основ государственной политики России в области обеспечения химической и биологической безопасности в декабре 2020 г. был принят законопроект «О биологической безопасности Российской Федерации»¹⁴. По мнению учёных, данный нормативно-правовой акт послужил первым этапом по заполнению правового пробела: «отсутствия в России комплексного регулирования вопросов обеспечения биобезопасности как системы мер, функционирующей через взаимодействие федеральных органов государственной власти в целях противодействия возможному появлению биологических угроз» [1].

Материалы и методы

Научно-теоретический анализ, обобщение законодательных нормативно-правовых актов, методической литературы позволили обозначить объект, предмет, цель исследования, а также определить его задачи:

1. Изучить научно-методические подходы к анализу риска нарушений популяционного здоровья в связи с глобальными биовывозами для решения стратегических задач государственного управления в сфере общественного здравоохранения.
2. Оценить результаты межведомственного взаимодействия для обеспечения биологической безопасности населения с целью предупрежде-

ния распространения COVID-19 на национальном, региональном, местном и субъектовом уровнях.

3. На примере вакцинации против COVID-19 изучить механизм формирования программы иммунопрофилактики.
4. Разработать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию межведомственного управления профилактикой и коррекцией возникновения рисков нарушения общественного здоровья в связи с глобальными биовывозами (на примере пандемии COVID-19).

Результаты

Научная новизна результатов исследования заключается в получении теоретических данных, обосновывающих системный межотраслевой подход к стабилизации и снижению заболеваемости COVID-19 на основе залога надёжной деятельности органов государственной власти в экстремальных ситуациях биологического происхождения.

Для снижения риска здоровью населения необходимо принятие межведомственных (межсекторальных) решений (социальные, юридические, экономические, нормативные и политические) на национальном, региональном и местном уровнях [2]. В свою очередь, совершенствование методологии оценки риска на уровне популяционного здоровья требует создания и совершенствования соответствующей законодательной и нормативно-правовой базы управления риском.

Согласно Конституции РФ, общепризнанными принципами и международными нормами всем гражданам гарантируется право на охрану здоровья. При этом многими исследователями неоднократно высказана позиция о реализации межведомственного взаимодействия по охране здоровья населения в Российской Федерации [3—5].

Медико-биологический вызов выражается в росте числа новых заболеваний, увеличении числа резистентных ко всем известным лекарственным средствам штаммов бактерий и вирусов [6].

В соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 № 68-ФЗ определено правовое регулирование отношений, возникающих в процессе деятельности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы (далее — организации) и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций¹⁵.

На федеральном уровне подсистема объединяет органы и учреждения центрального подчинения и ведомства (рис. 1).

¹³ Заявление по итогам второго совещания Комитета по чрезвычайной ситуации в соответствии с Международными медико-санитарными правилами, в связи со вспышкой заболевания, вызванного новым коронавирусом 2019-г. (nCoV) URL: [https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novelcoronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novelcoronavirus-(2019-ncov)) (дата обращения: 19.07.2020-г.).

¹⁴ Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300021>

¹⁵ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7352>

В соответствии с поставленными задачами содержательному анализу была подвергнута правовая нормативная база, касающаяся аспектов охраны здоровья населения в условиях распространения COVID-19 за 2020 г.

Структуру нормативных правовых актов по времени введения в действие можно отразить схематично. По месяцам проанализированы Постановления и Распоряжения Правительства РФ, Постановления Главного Государственного санитарного врача РФ (рис. 2). Основным периодом разработки и принятия нормативных правовых актов явился первый квартал 2020 г., что говорит об оперативности принятия управленческих решений.

Сетевой анализ направленности федеральных актов нормативно-правового регулирования показал, что Правительство разработало комплексный пакет мер (рис. 3).

Анализ нормативных правовых актов управления общественным здравоохранением, принятых Правительством РФ в условиях пандемии COVID-19, показал, что большую роль в обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия выполняла Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, которая выступала как регулятор в области общественного здравоохранения. Так, последние законодательные акты и указы Президента РФ в значительной степени усиливают управленческую компоненту, направленную на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения страны [7, 8].

Несомненно, требуется продолжение изучения списка заинтересованных в охране здоровья населения служб и ведомств, а также определение роли каждого из них.

Исследователи высказываются о необходимости межсекторального взаимодействия в управлении рисками (рис. 4), а также подчеркивают значимость решения данных проблем в условиях глобального вызова общественному здравоохранению в связи с возникновением пандемии COVID-19.

В ходе проведенного исследования продемонстрирована необходимость расширения использования интегрированной системы управления популяционными рисками на региональном и муниципальном

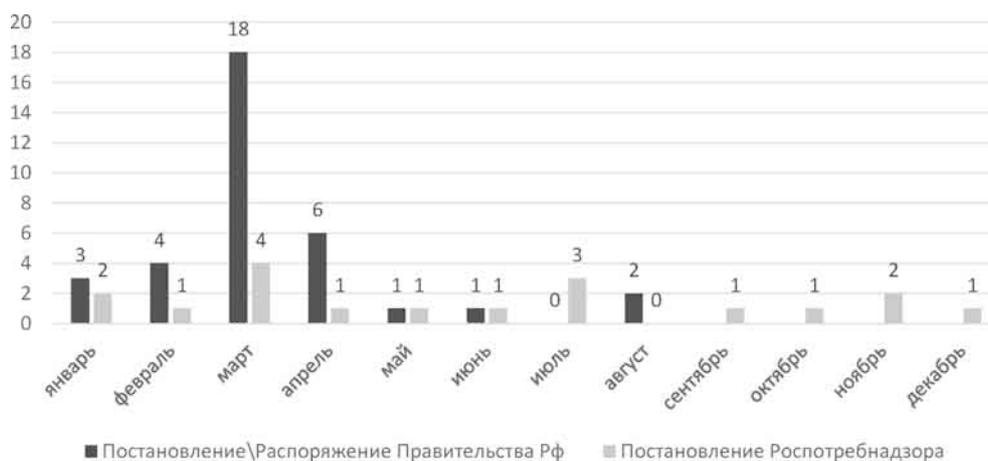


Рис. 2. Структура НПА по времени введения в действие в 2020 г.



Рис. 3. Виды нормативно-правовых актов в управлении на федеральном уровне

пальном уровнях, а также на уровне субъектов, что является приоритетом реализации политики, проводимой в России.

Межведомственное взаимодействие органов публичной власти в целях снижения рисков биологических угроз нашло отражение в Указе Президента РФ от 04.01.2021 № 12 «Об утверждении Порядка действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний»¹⁶. Отработаны принципы мобилизационной готовности, важные применительно не только к эпидемиям, но и чрезвычайным ситуациям в целом.

¹⁶ <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202101040020>

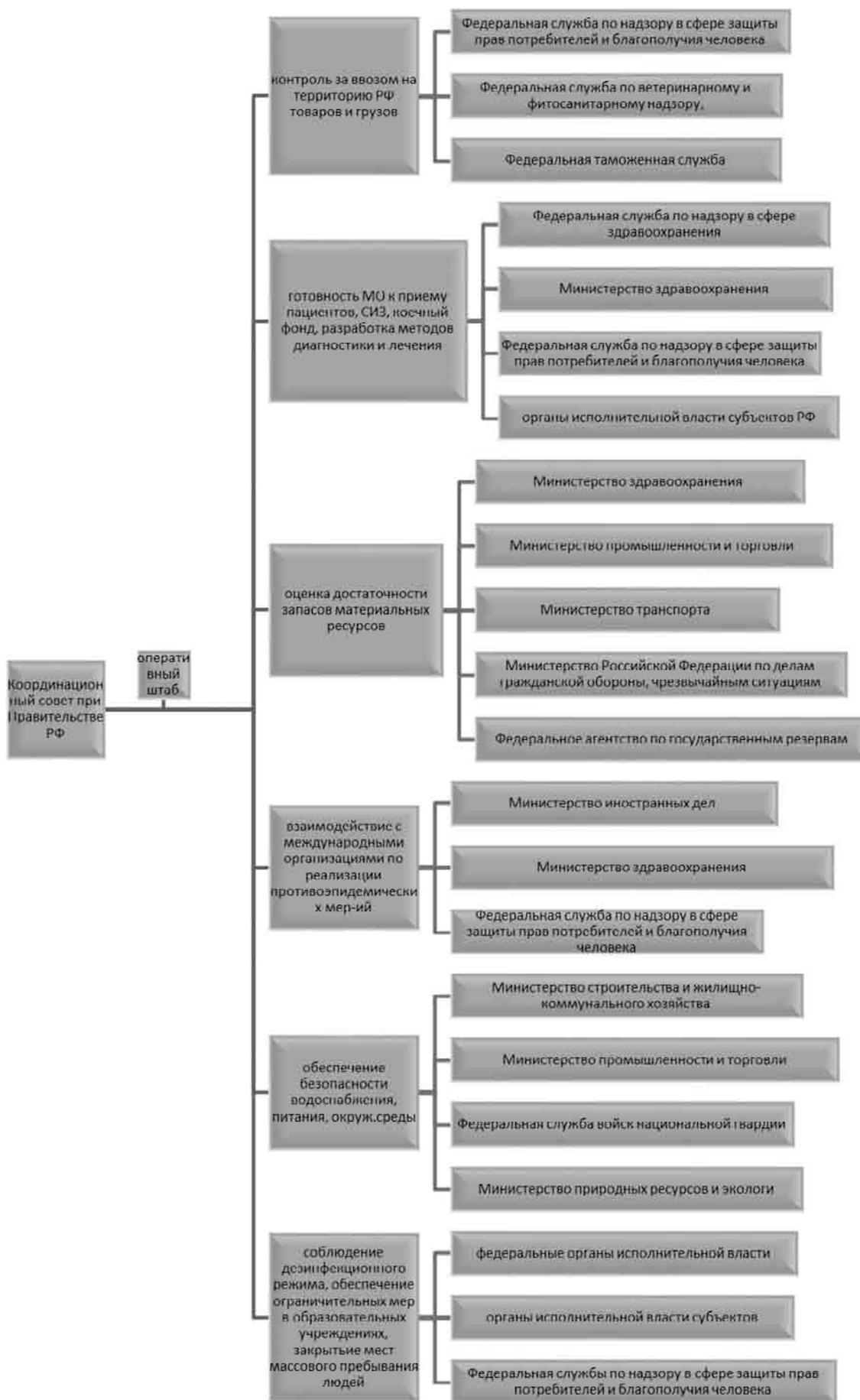


Рис. 4. Межсекторальное взаимодействие для обеспечения управлением национальной безопасности в период биотеррора (на примере пандемии COVID-19).

Системный межотраслевой подход государственного управления в чрезвычайных ситуациях биологического происхождения является одной из эффективных мер по стабилизации и снижению заболеваемости COVID-19. Данный принцип нашел свое отражение в Национальном плане по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, о практически полной реализации которого 15.07.2020 заявила Т. А. Голикова в своём выступлении на заседании Координационного совета при Правительстве по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории России¹⁷.

На основе анализа нормативных правовых актов, принятых Правительством РФ в 2020 г., можно утверждать о существенных финансовых инвестициях в здравоохранение, а именно в создание новых вакцин.

Уже в 2020 г. стало очевидным, что одних ограничительных мероприятий будет недостаточно для борьбы с пандемией. Именно реализация вакцинопрофилактики COVID-19 стала ярким примером оперативного реагирования на биовывозы со стороны руководства государства. Предпосылками для внесения изменений в Национальный календарь прививок послужили многочисленные исследования в области коллективного иммунитета.

Интересен механизм формирования программы иммунопрофилактики, совершенствование компонентов управления эпидемическим процессом COVID-19 в Российской Федерации на разных уровнях власти.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих», утверждённый Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 715, «коронавирусная инфекция (2019-nCoV) включена в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

В последующем Приказом Минздрава России от 09.12.2020 № 1307н «О внесении изменений в календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям, утверждённый приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21.03.2014 № 125н» были внесены изменения в части дополнения календаря прививок по эпидемическим показаниям вакцинацией против коронавирусной инфекции, вызываемой вирусом SARS-CoV-2, в зависимости от приоритета выборочных групп населения. Приказом было установлено, что с учётом эпидемической ситуации по решению исполнительных органов государственной власти субъектов РФ при вакцинации против коронавирусной инфекции уровни приоритета могут быть изменены. Так, в Постановлении Главного государственного санитарного врача по г. Москве от 15.06.2021 № 1 «О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям», в Постановлении Главного го-

сударственного санитарного врача по Московской области от 16.06.2021 № 3 «О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям» речь идёт об обязательной вакцинации против COVID-19 работников сферы социального обслуживания, коммунальных и бытовых услуг и т. д.

В дальнейшем схема вакцинации была обновлена. В частности, согласно Приказу Минздрава России от 06.12.2021 № 1122н «Об утверждении национального календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям и порядка проведения профилактических прививок» включена вакцинация детей в возрасте 12—17 лет. Этим же приказом к приоритету 1-го уровня добавлены граждане, проживающие в городах с численностью населения 1 млн и более.

Иерархичность и последовательность принятия нормативных правовых актов о вакцинации с предшествующей регистрацией вакцин указывает на эффективное межведомственное взаимодействие на разных уровнях власти. Обеспечение доступности населению современных вакцин, зарегистрированных в России, позволило достичь значительных успехов в борьбе с COVID-19. Затраты на профилактику пандемий в разы меньше, чем средства, потраченные на борьбу с ними [9]. Снижение заболеваемости и смертности, предотвращение госпитализации и уменьшение экономических затрат предстоит изучить.

Обсуждение

Своевременное комплексное реагирование на изменение эпидемиологической обстановки, совершенствование Национального календаря профилактических прививок Российской Федерации остаются приоритетными задачами политики государства и требуют дальнейшего изучения.

Выводы

1. Эффективность системы охраны общественного здоровья, несомненно, зависит от надёжного и согласованного функционирования законодательной и исполнительной власти на всех уровнях (муниципальном, региональном, федеральном), медицинских организаций, пациентов, представителей заинтересованных служб.
2. Изменения, с которыми мир столкнулся в 2020 г., предъявляют новые требования к разработке критериев по выявлению внешних и внутренних рисков.
3. Результаты исследования позволили получить новые теоретические знания о понятии «биологическая безопасность», а применённый комплекс мер управляющего воздействия может быть оценен как типовой при подобных глобальных биовывозах.
4. Модель совершенствования Национального календаря профилактических прививок Российской Федерации на примере COVID-19 отражает своевременное межсекторальное реа-

¹⁷ URL: <http://government.ru/news/40023/>

гирование на изменение эпидемиологической обстановки.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Пекшев А. В. Формирование единых межотраслевых подходов к надлежащему обеспечению биологической безопасности // *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2020. № 5. С. 74—82. DOI: 10.17803/2311-5998.2020.69.5.074-082
2. Ракитский В. Н., Авалиани С. Л., Шашина Т. А., Додина Н. С. Актуальные проблемы управления рисками здоровью населения в России // *Гигиена и санитария*. 2018. Т. 97, № 6. С. 572—575. DOI: 10.18821/0016-9900-2018-97-6-572-575
3. Сибурин Т. А., Барскова Г. Н., Лохтина Л. К. Кластерный механизм межсекторального сотрудничества в интересах здоровья населения // *Социальные аспекты здоровья населения*. 2012. Т. 25, № 3. С. 1.
4. Сидельников С. А. Научное обоснование технологии оптимизации межсекторального взаимодействия по охране здоровья населения: дис. ... д-ра мед. наук. Саратов; 2019. 370 с.
5. Швец Ю. Ю. Институциональные основы развития системы здравоохранения Российской Федерации // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2016. № 1. С. 65—68.
6. Зудин А. Б., Щепин В. О. Глобальные вызовы для российского здравоохранения // *Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья имени Н. А. Семашко*. 2016. № 5. С. 41—45.
7. Шуева М. К. Политика формирования здорового образа жизни молодого поколения в Новосибирской области: состояние и перспективы // *Здоровый образ жизни — стратегический приоритет национального проекта «Здоровье»*. Новосибирск; 2012. С. 21—24.
8. Зайцева Н. В., Землянова М. А., Устинова О. Ю. Совершенствование стратегических подходов к профилактике заболеваний, ассоциированных с воздействием факторов среды обитания // *Здоровье населения и среда обитания*. 2013. № 11. С. 14—19.
9. Рязанцев С. В., Смирнов А. В. Предпосылки возникновения и социально-демографические последствия пандемий // *Пробле-*

мы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2021. Т. 29, № 3. С. 389—397. DOI: 10.32687/0869-866X-2021-29-3-389-397

REFERENCES

1. Pekshev AV. Formation of common interagency approaches to the proper provision of biological safety. *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYUA)*. 2020;(5):74—82. DOI: 10.17803/2311-5998.2020.69.5.074-082 (In Russ.)
2. Rakitskiy VN, Avaliani SL, Shashina TA, Dodina NS. Actual problems of public health risk management in Russia. *Gigiena i sanitariya*. 2018;97(6):572—575. DOI: 10.18821/0016-9900-2018-97-6-572-575 (In Russ.)
3. Siburina TA, Barskova GN, Lokhtina LK. Cluster mechanism of intersectoral cooperation in the interests of public health. *Sotsialnye aspekty zdorov'ya naseleniya*. 2012; 25(3):1. (In Russ.)
4. Sidelnikov SA. Scientific substantiation of the technology of optimization of intersectoral interaction on public health protection: diss. ... Dr. Med. Sci. Saratov; 2019. 370 p. (In Russ.)
5. Shvets YuYu. Institutional foundations of the Russian Federation healthcare system development. *Azimut nauchnyh issledovanij: ekonomika i upravlenie*. 2016;(1):65—68. (In Russ.)
6. Zudin AB, Shchepin VO. Global challenges for Russian healthcare. *Byulleten' Nacional'nogo nauchno-issledovatel'skogo instituta obshchestvennogo zdorov'ya imeni N. A. Semashko*. 2016;(5):41—45. (In Russ.)
7. Shueva MK. The policy of a young generation healthy lifestyle forming in Novosibirsk region: state and perspectives. In: *Zdorovyj obraz zhizni — strategicheskij prioritet natsional'nogo proekta «Zdorov'e»*. Novosibirsk; 2012:21—24. (In Russ.)
8. Zaitseva NV, Zemlyanova MA, Ustinova OYu. Improving strategic approaches to the prevention of diseases associated with the environmental factors impact. *Zdorov'e naseleniya i sreda obitaniya*. 2013;(11):14—19. (In Russ.)
9. Ryazantsev SV, Smirnov AV. Prerequisites for occurrence and socio-demographic consequences of pandemics. *Problemy sotsial'noy gigieny, zdavoohraneniya i istorii meditsiny*. 2021;29(3):389—397. (In Russ.)

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 10.05.2022; одобрена после рецензирования 07.07.2022; принята к публикации 03.08.2022. The article was submitted 10.05.2022; approved after reviewing 07.07.2022; accepted for publication 03.08.2022.