



Всемирная организация
здравоохранения

Европейское региональное бюро

Отчет

Учения
JADE
2018



Отчет

Учения **JADE** 2018



В ноябре 2018 г. в рамках Программы Европейского регионального бюро ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения (WHE) были проведены функциональные имитационные учения под названием «Учения JADE» (Joint Assessment and Detection of Events – Совместная оценка и обнаружение событий). Настоящий отчет содержит краткое описание учений, данные обратной связи и оценки, а также рекомендации применительно к проведению таких учений в будущем.

Запросы относительно публикаций Европейского регионального бюро ВОЗ следует направлять по адресу:

Publications
Европейское региональное бюро ВОЗ
UN City, Marmorvej 51
DK-2100 Copenhagen Ø, Denmark

Кроме того, запросы на документацию, информацию по вопросам здравоохранения или разрешение на цитирование или перевод документов ВОЗ можно заполнить в онлайн-режиме на сайте Регионального бюро: <http://www.euro.who.int/pubrequest?language=Russian>.

Ключевые слова

JADE EXERCISE, IHR
EMERGENCY PREPAREDNESS
SIMULATION EXERCISE
MONITORING
EVALUATION FRAMEWORK

© Всемирная организация здравоохранения, 2019 г.

Все права защищены. Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения охотно удовлетворяет запросы о разрешении на перепечатку или перевод своих публикаций, частично или полностью.

Обозначения, используемые в настоящей публикации, и приводимые в ней материалы не отражают какого бы то ни было мнения Всемирной организации здравоохранения относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района или их органов власти либо относительно делимитации их границ. Пунктирные линии на географических картах обозначают приблизительные границы, относительно которых полное согласие пока не достигнуто.

Упоминание тех или иных компаний или продуктов отдельных изготовителей не означает, что Всемирная организация здравоохранения поддерживает или рекомендует их, отдавая им предпочтение по сравнению с другими компаниями или продуктами аналогичного характера, не упомянутыми в тексте. За исключением случаев, когда имеют место ошибки и пропуски, названия патентованных продуктов выделяются начальными прописными буквами.

Всемирная организация здравоохранения приняла все разумные меры предосторожности для проверки информации, содержащейся в настоящей публикации. Тем не менее, опубликованные материалы распространяются без какой-либо явно выраженной или подразумеваемой гарантии их правильности. Ответственность за интерпретацию и использование материалов ложится на пользователей. Всемирная организация здравоохранения ни при каких обстоятельствах не несет ответственности за ущерб, связанный с использованием этих материалов. Мнения, выраженные в данной публикации авторами, редакторами или группами экспертов, необязательно отражают решения или официальную политику Всемирной организации здравоохранения.

Дизайн: 4PLUS4.dk

Полиграфический набор русской версии: TAIS

Содержание

1. Резюме	v
2. Выражение признательности.....	vi
3. Введение.....	1
Роль национальных координаторов по ММСП.....	1
4. Учения JADE.....	3
4.1 Задачи	3
4.2 Даты проведения учений.....	3
4.3 Участие.....	4
4.4 Подготовка	6
4.5 Команда управления учениями.....	6
5. Наблюдения и рекомендации	7
6. Полученные от НК отзывы и оценка учений	15
6.1 Общие замечания участников	15
6.2 Итоги оценочного опроса	16
7. Выводы.....	19
Приложение 1. Краткий обзор сценария учений JADE	21



“Учения были четко организованными и увлекательными! Ждем возможности принять участие в следующем раз!”



1. Резюме

Национальным координаторам (НК) по Международным медико-санитарным правилам (ММСП) принадлежит ключевая роль в обеспечении эффективного информирования ВОЗ о рисках для здоровья населения, их верификации при поступлении запроса и в последующем принятии мер реагирования в соответствии с положениями ММСП (2005 г.). Согласно Статье 4 ММСП (2005 г.) назначение НК и предоставление ему необходимых средств и возможностей является обязательным для всех государств-участников. Эта функция хорошо развита в Европейском регионе, однако многие НК по ММСП нечасто имеют возможность в реальной практике направлять уведомления, оказывать консультативную помощь и проводить верификацию по причине отсутствия в их странах чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения, имеющих международное значение. Кроме того, на сегодняшний день в Европейском регионе нет постоянной платформы для систематического обмена знаниями и опытом между НК.

ВОЗ предоставляет поддержку государствам-членам в обеспечении регулярной межсекторальной оценки страновых возможностей, предусмотренных требованиями ММСП (2005 г.). Эта поддержка осуществляется путем оказания помощи в проведении национальных оценок, анализа принятых мер реагирования, организации имитационных учений, а также путем наращивания потенциала мониторинга и оценки посредством учебных мероприятий.

В целях практической отработки механизмов оперативной коммуникации в соответствии с ММСП (2005 г.) и тренировки навыков и процедур, требуемых от НК, Европейское региональное бюро ВОЗ организовало в ноябре 2018 г. имитационные учения по совместной оценке и выявлению событий (JADE). В этих функциональных учениях проводилась тренировочная отработка взаимодействий между НК и региональным контактным пунктом ВОЗ по ММСП. В учениях JADE имитировалась эпидемическая вспышка неизвестного происхождения и предусматривалось, что по мере развития ситуации участвующие НК будут отрабатывать элементы экстренной коммуникации рисков, подачи уведомлений и обмена информацией с ВОЗ в соответствии с ММСП (2005 г.), тренироваться в выполнении соответствующих процедур и демонстрировать способность взаимодействовать с различными вовлеченными секторами.

Учения JADE были смоделированы на основе учений CRYSTAL, проводимых ежегодно с 2008 г. в Региональном бюро ВОЗ для стран Западной части Тихого океана (WPRO).

В двух пятичасовых учениях приняли участие 27 НК – 17 англоязычных (13 ноября 2018 г.) и 10 русскоязычных (15 ноября 2018 г.). Во время учений JADE было передано более 648 электронных сообщений между НК и региональным контактным пунктом ВОЗ по ММСП.

Участники в целом продемонстрировали строгое соблюдение требований и процедур, необходимых для выполнения функций НК, особенно в отношении подачи уведомлений, верификации рисков и обмена информацией с региональным контактным пунктом ВОЗ по ММСП. Большинство НК, кроме того, продемонстрировали свою роль в составлении заявлений и коммуникационных материалов для населения, а также в использовании формальных и неформальных процедур для внутренней коммуникации и координации. Наконец, большинство НК показали способность координировать свои действия с органами контроля безопасности пищевых продуктов и опыт взаимодействия с различными секторами.

Основные рекомендации приведены в последующих разделах настоящего отчета, в разбивке по соответствующим задачам.

2. Выражение признательности

Программа ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения (WHE), осуществляемая на уровне Европейского регионального бюро (ЕРБ) ВОЗ, благодарит НК за участие во впервые проведенных учениях JADE и за предоставление отзывов о данном мероприятии. ЕРБ стремится к совершенствованию учений, так чтобы они и в будущем оставались интересными, увлекательными и стимулирующими.

WHE EURO благодарит WHE WPRO за предоставленную возможность извлечь полезные уроки из обширного опыта WPRO в организации учений CRYSTAL. Эти сведения оказались бесценными. Приносится благодарность сотрудникам программы штаб-квартиры ВОЗ «Страновая готовность к чрезвычайным ситуациям и ММСП» за их постоянную поддержку в разработке, организации и проведении учений JADE.

WHE EURO также выражает признательность Российской Федерации за предоставление финансовой поддержки при организации учений JADE.



Группа участников учений JADE в Греции

3. Введение

Международные медико-санитарные правила (ММСП) – это международное соглашение, юридически обязывающее 196 стран мира сотрудничать друг с другом и с ВОЗ в целях принятия мер предотвращения, защиты, контроля и реагирования в связи с международным распространением болезней. ММСП вступили в силу 15 июня 2007 г.

ММСП (2005 г.) представляют собой основу для оперативной связи и координации между государствами-участниками и ВОЗ по вопросам выявления, оценки и управления событиями в области общественного здравоохранения.

Роль национальных координаторов по ММСП

В соответствии со статьей 4 ММСП (2005 г.) каждое государство-участник назначает или учреждает национального координатора и органы, ответственные в пределах своей юрисдикции за осуществление ММСП (2005 г.). НК должен быть доступен в любое время и отвечает за коммуникацию с ВОЗ в связи с событиями в области общественного здравоохранения, которые имеют отношение к ММСП.

В ММСП (2005 г.) описаны следующие возможные форматы такой коммуникации:

1. уведомление (Статья 6), направляемое в региональный контактный пункт ВОЗ по ММСП, о событиях на территории государства-участника, которые могут представлять собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, имеющую международное значение;
2. обмен информацией в случае неожиданных или необычных событий (Статья 7);
3. сообщение о возникновении рисков для здоровья населения, которые связаны с потенциальным международным распространением болезни, выявленным за пределами территории страны (Статья 9);
4. консультация с ВОЗ (Статья 8) для получения рекомендаций относительно необходимых медико-санитарных мер;
5. проверка (верификация) событий (Статья 10).

В процессе принятия решений о том, следует ли уведомлять ВОЗ о конкретном событии, НК должны учитывать четыре болезни, подлежащие обязательному уведомлению (см. ММСП (2005 г.), Приложение 2), и, кроме того, использовать следующие четыре критерия, включенные в Приложение 2 ММСП (2005 г.), для других перечисленных заболеваний и для любых событий в области общественного здравоохранения, которые могут иметь значительные последствия для здоровья населения:

1. серьезность воздействия события на здоровье населения;
2. необычный или неожиданный характер события;
3. риск международного распространения болезни;
4. риск того, что другие страны будут налагать ограничения на поездки или торговлю.

Если событие отвечает двум или более из вышеперечисленных критериев, о нем следует уведомить ВОЗ через региональный контактный пункт ВОЗ по ММСП.



4. Учения JADE

Учения JADE – это региональные функциональные имитационные учения, запланированные, разработанные и проведенные силами Программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения (WHE) в Европейском региональном бюро (ЕРБ) ВОЗ. В основу сценария была положена вспышка листериоза и ее медико-санитарные последствия.

Коммуникация во время учений осуществлялась по электронной почте, а вводные доводились до сведения участников также по электронной почте или по защищенным видеоссылкам на YouTube.

4.1 Задачи

Цель любых имитационных учений – помочь участникам повысить уровень знаний и навыков путем выявления сильных и слабых сторон в безопасных условиях и, таким образом, помочь им подготовиться к реальной чрезвычайной ситуации. Предназначением учений JADE является не оценка работы какого-либо лица или государства-участника, а вовлечение участников в коллективную работу, обмен опытом и обучение.

Конкретные задачи учений JADE заключались в следующем:

1. тестовая отработка двустороннего информационного взаимодействия между НК и региональным контактным пунктом ВОЗ по ММСП с использованием зарегистрированных контактных данных;
2. проверка доступа НК к Информационному сайту о событиях (ИСС) и тестовая отработка его использования;
3. отработка и тестирование навыков НК по оценке событий в области общественного здравоохранения с применением схемы принятия решений, содержащейся в Приложении 2 ММСП (2005 г.), и процесса уведомления, включая размещение информации на портале ИСС;
4. анализ механизмов и навыков многоотраслевой координации между НК и другими соответствующими секторами в проведении первичной оценки риска;
5. оценка механизмов и навыков координации между НК и партнерскими структурами, отвечающими за коммуникацию, в части разработки коммуникационных сообщений и материалов для информирования общественности.

4.2 Даты проведения учений

Чтобы облегчить участие большого числа стран, в отдельные дни были проведены два 5-часовых учения: одно для англоязычных участников (13 ноября 2018 г.) и одно для русскоязычных (15 ноября 2018 г.). Содержание двух имитационных учений было одинаковым.

4.3 Участие

Изначально к участию в учениях были приглашены 29 государств-членов, из которых 27 в итоге направили своих НК для полномасштабного участия в течение одного из двух дней. Поскольку учения JADE проводились впервые, для того чтобы обеспечить оптимальное число участников, были отобраны только те страны, в которых имеются страновые офисы ВОЗ.

Отказ одного из НК от участия в учениях был связан с тем, что у него на этот день уже были запланированы другие мероприятия. Лишь одна страна не ответила на вводные сообщения, несмотря на ранее данное согласие на участие.

Участвующие страны 13 ноября (англоязычные участники)	Участвующие страны 15 ноября (русскоязычные участники)
<ol style="list-style-type: none">1. Албания2. Босния и Герцеговина3. Венгрия4. Греция5. Грузия6. Латвия7. Литва8. Польша9. Румыния10. Северная Македония11. Сербия12. Словения13. Турция14. Хорватия15. Черногория16. Чехия17. Эстония	<ol style="list-style-type: none">1. Азербайджан2. Армения3. Беларусь4. Казахстан5. Кыргызстан6. Республика Молдова7. Российская Федерация8. Таджикистан9. Туркменистан10. Узбекистан

Национальные координаторы по ММСП участвовали в учениях на своих рабочих местах или в местах сбора для выполнения функций управления событиями. Ни одному из участников не было необходимо совершать поездку.

Хотя учения были сосредоточены на функциях НК, участникам рекомендовалось привлекать другие заинтересованные стороны, такие как официальный орган, отвечающий за контроль безопасности пищевых продуктов, для тестирования механизмов взаимодействия и внесения вклада в решение различных задач данных учений.



Участники учений JADE в Азербайджане



Участники учений JADE в Грузии

4.4 Подготовка

До начала учений JADE все участники получили по электронной почте приглашение, а также основную информацию о цели, тематическом охвате и дате проведения учений. После того как список участников был согласован, во все соответствующие страны было разослано руководство для участников на русском или английском языке вместе с расписанием мероприятий с учетом часовых поясов. За неделю до старта учений было вновь разослано руководство для участников вместе с первой вводной (Вводная 0), обозначившей раннюю стадию сценария (неподтвержденные слухи в социальных сетях и средствах массовой информации о вспышке болезни неизвестной природы). Участникам было предложено подтвердить получение всех вводных для проверки связи между координаторами учений и НК (см. перечень вводных в Приложении 3). С теми участниками, которые не подтвердили получение Вводной 0, связывались по телефону; для сбора отзывов об учениях был проведен онлайн-опрос.

За несколько дней до начала учений была выполнена проверка аудио- и видеосвязи. Такая проверка также использовалась для подтверждения того, что НК получил Вводную 0. По завершении каждого дня учений проводился дебрифинг (разбор) с использованием системы WebEx, в ходе которого участникам задавали вопросы о том, что прошло хорошо и с какими проблемами они столкнулись во время учений.

4.5 Команда управления учениями

Команда управления учениями отвечала за общую организацию, проведение и оценку учений JADE. Разработка всей документации, в том числе справочников по вводным и оперативных карт, была выполнена командой по управлению учениями, в которую вошли представители Программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения в Европейском региональном бюро ВОЗ и в штаб-квартире ВОЗ.

Команда управления учениями имела следующий состав:

1. диспетчер учений и помощник диспетчера учений (Exercise Control);
2. группа поддержки диспетчера учений (административной, технической);
3. дежурные сотрудники (ДС) из регионального контактного пункта ВОЗ по ММСП;
4. группа поддержки ДС (административной, технической);
5. наблюдатели / составители протокола.



Команда управления учениями JADE в ЕРБ ВОЗ

5. Наблюдения и рекомендации

Учения JADE в цифрах

Число стран, принявших участие, – 27

Число электронных сообщений, направленных в ходе учений, – 648

Число электронных сообщений из расчета на каждый час учений – 81

Число членов команды управления учениями – 11

Число вводных – 13

Задача 1

Проверка двустороннего информационного взаимодействия между НК и региональным контактным пунктом ВОЗ по ММСП с использованием зарегистрированных контактных данных

Ключевую роль в управлении информацией в режиме реального времени и в эффективной коммуникации во время чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения играет возможность оперативно устанавливать связь и поддерживать каналы коммуникации между НК ММСП и ВОЗ, а также способность своевременно реагировать на запросы о предоставлении информации и проведении верификации событий. В этой связи прилагаются значительные усилия для регулярного обновления контактных данных НК. Кроме того, хотя в соответствии с ММСП (2005 г.) точная структура и организация НК оставлены на усмотрение государства-участника, предлагается, чтобы в качестве НК выступали не отдельные должностные лица, а структурные подразделения (координационные центры), что позволит облегчить доступ к НК и не полагаться лишь на одного конкретного индивидуума.

В ходе учений все сообщения были отправлены исключительно официально назначенным НК с использованием электронного адреса, зарегистрированного в ИСС; дополнительные электронные письма были отсланы на адреса, официально указанные национальными органами. Кроме того, при связи со странами, которые подтвердили участие, но не сообщили о получении Вводной 0, сообщения по электронной почте дополнялись телефонными звонками с использованием телефонных номеров из ИСС. Результаты попыток связаться с НК показали, что многие адреса электронной почты и/или номера телефонов были недействующими. Помимо этого, по многим из предоставленных телефонных номеров можно было соединиться лишь с оператором единой телефонной сети учреждения, в котором размещается НК, что не способствует быстрой связи во время чрезвычайной ситуации.

Тем не менее, как только связь была установлена, все НК поддерживали контакт на всем протяжении учений, в ходе которых было передано более 648 электронных сообщений.

В ходе учений также было отмечено, что многие адреса электронной почты НК являлись не общеорганизационными, а личными, что с большей вероятностью приводит к устареванию контактных данных, когда должностные позиции сотрудников меняются.

Рекомендации

В краткосрочном плане:

- НК по ММСП должны по мере возможности использовать общий адрес НК и СОПы для доступа и связи согласно ММСП (2005 г.);
- НК по ММСП должны периодически обновлять контактные сведения, включая номера телефонов.

В средне- и долгосрочном плане:

- региональные бюро ВОЗ для обеспечения актуальности контактных сведений в отношении НК должны проводить регулярные проверки связи с НК посредством организации имитационных учений, таких как учения JADE.

Задача 2

Проверка доступа НК к ИСС и тестовая отработка его использования

ИСС является основным каналом связи, через который ВОЗ распространяет связанную с событиями информацию, результаты оценки рисков и медико-санитарные рекомендации для всех НК в отношении текущих событий в области общественного здравоохранения, в соответствии со Статьей 11 ММСП (2005 г.). Это защищенный онлайн-портал, доступный только для НК и ограниченного числа международных партнерских организаций. Возможность ознакомления с обновленной информацией о событиях посредством ИСС необходима для проведения национальных оценок риска и планирования соответствующих медико-санитарных мер. Одна из ключевых функций НК – распространение информации, полученной через ИСС, среди всех соответствующих органов в их странах с соблюдением требований конфиденциальности.

В этой связи НК в ходе учений получили задание подключиться к portalу ИСС для проверки контактных данных и выполнить поиск прошлых вспышек листериоза, сведения о которых ранее поступали в ВОЗ. Перед началом учений несколько НК сообщили ВОЗ, что они не могут войти в ИСС, и запросили помощь в получении доступа. Несколько участников также столкнулись с проблемами доступа к ИСС уже во время учений.

Основные проблемы, возникающие при доступе к ИСС:

- изменение штатного состава НК;
- утерянные или забытые учетные данные для входа в систему;
- участник не включен в список НК и, следовательно, не имеет доступа к ИСС.

Однако выяснилось, что, как только НК могли получить доступ к ИСС, навигация по сайту, включая функции поиска, осуществлялась эффективно и правильно.

Доступ к ИСС и свободное ориентирование по элементам данного сайта являются критически важным аспектом системы сообщений о событиях согласно ММСП, и было отрядно убедиться в том, что учения позволили значительно повысить надежность и эффективность коммуникации по вопросам ММСП в Регионе.

Рекомендации

В краткосрочном плане:

- НК должны следовать СОПам для доступа к ИСС во избежание его потери при кадровых перестановках и должны регулярно входить в систему для проверки обновлений и внесения достоверных контактных данных.

В среднесрочном плане:

- ВОЗ необходимо иметь тестовый сайт для размещения информации о событиях, связанных с учениями, и использования ее в целях обучения и оценки.

В средне- и долгосрочном плане:

- ВОЗ может рассмотреть вопрос о периодическом проведении исследований, посвященных практике использования и оценке актуальности информации, передаваемой через ИСС, и тому, как эти сведения трансформируются в национальную оценку рисков и практические действия.
- В будущих учениях следует определять, насколько полноценно НК распространяют информацию, полученную через ИСС, среди соответствующих органов и секторов в своих странах.

Задача 3

Отработка и тестирование навыков НК по оценке событий в области общественного здравоохранения с использованием схемы принятия решений, содержащейся в Приложении 2 ММСП (2005 г.), и процесса уведомления, включая размещение информации на портале ИСС ММСП

Возможно, самая важная функция НК – это созыв национальных заинтересованных сторон для проведения оценки обнаруженного события с целью принятия решения о том, может ли оно представлять собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, имеющую международное значение (ЧСОЗМЗ), и требует ли оно уведомления ВОЗ. Эта оценка проводится в соответствии с инструментом принятия решений, приведенным в Приложении 2 ММСП (2005 г.). Данная функция имеет ключевое значение для своевременного принятия мер реагирования в целях ограничения потенциального международного распространения. Все НК должны быть знакомы с требованиями и порядком применения Приложения 2, а также с процессом подачи уведомления. Для того чтобы на практике отработать применение Приложения 2, НК получили Вводную 4А, предлагающую применить четыре критерия и определить необходимость официального уведомления ВОЗ.

Из 21 страны, представившей ответ на эту вводную, 20 пришли к выводу, что необходимо уведомить ВОЗ в соответствии с Приложением 2 ММСП (2005 г.). Только в одной стране было решено, что событие не требует уведомления, поскольку, по мнению ее представителей, оно не отвечает по крайней мере двум из четырех критериев. См. таблицу 1, где систематизированы ответы НК в отношении оценки события согласно Приложению 2 ММСП (2005 г.).

Среди тех же стран (общим числом 21) 43% представили обоснование своего решения уведомить ВОЗ о событии. 50% стран представили перечень заинтересованных сторон, которые были бы вовлечены в оценку, если бы событие было реальным. Большинство из стран-участников указали на национальные органы по безопасности пищевых продуктов, Систему быстрого оповещения Европейского союза в отношении пищевых продуктов и кормов (RASFF), контактные пункты Международной сети органов контроля безопасности пищевых продуктов ВОЗ (ИНФОСАН) и другие структуры, такие как министерство сельского хозяйства и ветеринарные службы.

Мнение ВОЗ: оценка вспышки листериоза в соответствии с Приложением 2 ММСП (2005 г.) в ходе учений JADE

Является ли серьезным влияние события на здоровье населения? – Да

Listeria monocytogenes – это возбудитель листериоза человека, инфекции пищевого происхождения, при которой уровень летальности у пациентов с инвазивным течением заболевания может достигать примерно 20%. Листериоз грозит тяжелыми последствиями, особенно для восприимчивых групп населения, таких как беременные женщины, новорожденные, пожилые люди и пациенты с иммунодефицитными состояниями. Инфекция у беременных может приводить к выкидышу, наступлению преждевременных родов и/или к инфицированию новорожденных. Показатель летальности среди новорожденных составляет 20–30% и может достигать 50%, если заболевание развивается в течение первых четырех дней после родов. В текущей вспышке было подтверждено не менее 100 случаев заболевания в 20 различных районах страны X, при этом 18 (18%) случаев завершились смертью пациентов.

Является ли событие необычным или неожиданным? – Да

В течение последних 10 лет в стране X ежегодно отмечались лишь единичные случаи листериоза. Число подтвержденных случаев листериоза превысило нормальный порог, и это, безусловно, самая большая вспышка листериоза, зарегистрированная в стране X.

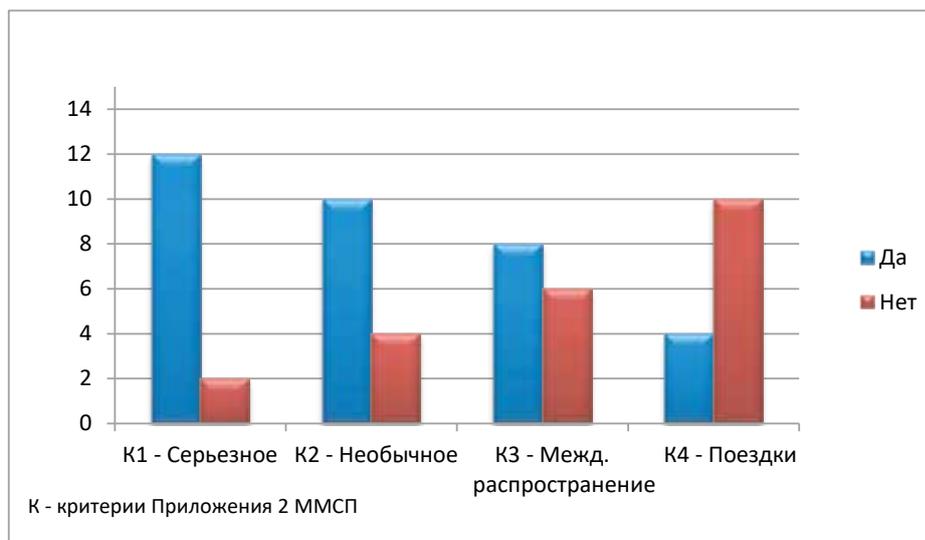
Имеется ли риск распространения болезни в международных масштабах? – Да

Было установлено, что источником вспышки были зараженные томаты из одного из фермерских хозяйств в стране X. Данная ферма — это многопрофильное сельскохозяйственное предприятие, поставляющее томаты и прочую продукцию в соседние провинции и частично на экспорт. Риск международного распространения связан с экспортом зараженных томатов и прочей продукции в другие страны и будет сохраняться до тех пор, пока эта продукция не будет полностью изъята с рынка.

Имеется ли риск ограничений на поездки или торговлю? – Да

Существует значительный риск того, что произошедшее повлияет на международную торговлю. Потенциально зараженные товары, экспортированные из источника вспышки, должны быть отозваны в целях снижения риска международного распространения болезни.

Таблица 1. Результаты применения инструмента принятия решений согласно Приложению 2 ММСП (2005 г.)



В дополнение к уведомлению существуют и другие формы связи с ВОЗ, такие как «консультация» (Статья 8), которую можно использовать для получения рекомендаций ВОЗ о необходимости уведомления или о медико-санитарных мерах, или «другие сообщения» (Статья 9). Хотя в рамках JADE использование данных форм коммуникации предусмотрено не было, НК должны знать об этих дополнительных механизмах связи в соответствии с ММСП (2005 г.). ВОЗ всегда готова оказать активную помощь в определении необходимости направить уведомление о происходящем событии в региональный контактный пункт по ММСП.

Последним заданием для НК при подготовке информации для ввода в ИСС была проверка фактической точности проекта сообщения для ИСС, подготовленного региональным контактным пунктом ВОЗ, в который преднамеренно включили ряд неточностей и ошибок. Большинство НК выявили и исправили ошибки и внесли дополнительные предложения по улучшению содержания сообщения для ИСС. Сотрудничество между НК и контактным пунктом в региональном бюро ВОЗ является важным аспектом оперативной коммуникации в рамках ММСП (2005 г.) и способствует прозрачности и подотчетности. В идеале сообщения, публикуемые в ИСС, включая оценку риска, должны направляться совместно государствами-членами и ВОЗ.

Рекомендации

В средне- и долгосрочном плане:

- НК должны проводить регулярную переподготовку кадров, особенно обучение новых сотрудников, по вопросам оценки рисков, применения Приложения 2 ММСП (2005 г.), доступа к сведениям на портале ИСС и их использования, а также участия в составлении сообщений для ИСС на основе проектов, присылаемых из ВОЗ.
- ЕРБ ВОЗ следует создать Европейскую сеть распространения знаний НК для обмена информацией и передовым опытом.

Задача 4

Анализ механизмов и навыков многоотраслевой координации между НК и другими соответствующими секторами в проведении первичной оценки риска

Мандат, порядок действий и контакты для межсекторальной работы в области управления информацией, оценки рисков и координации мер реагирования – это критически важные аспекты роли НК, независимо от возникшей опасности – инфекционной, химической, радиологической, пищевого происхождения или какой-либо иной (подход с учетом любых опасностей). Отправной точкой для такой координации является наличие контактных данных соответствующих учреждений и служб. Международная сеть органов безопасности пищевых продуктов (ИНФОСАН) – это глобальная сеть, в состав которой входят государственные органы, контролирующие безопасность пищевых продуктов. Управление деятельностью этой сети осуществляют совместно Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и ВОЗ. Сеть поддерживает государства-члены в управлении рисками, относящимися к безопасности пищевых продуктов, обеспечивая оперативный обмен информацией во время чрезвычайных ситуаций в области безопасности пищевых продуктов, чтобы остановить трансграничное распространение зараженных пищевых продуктов.

Несмотря на то что членство в сети ИНФОСАН является добровольным, всем государствам-членам рекомендуется назначать контактный пункт по чрезвычайным ситуациям ИНФОСАН, с которым осуществляется обмен информацией о зараженных пищевых продуктах. Ввиду высокой распространенности рисков, связанных с пищевыми продуктами, и растущей торговли продовольствием, важное значение имеет эффективная связь между НК и контактным пунктом ИНФОСАН.

В соответствии с Вводной 5а НК было предложено выяснить наличие контактного пункта ИНФОСАН и предоставить его координаты. Из 26 НК, которые ответили на эту вводную, 65% смогли выяснить координаты соответствующего учреждения / должностного лица и предоставили контактные данные. Основными причинами неудачи в определении координат контактного пункта ИНФОСАН по чрезвычайным ситуациям были следующие:

- орган контроля безопасности пищевых продуктов был создан недавно, и контактный пункт ИНФОСАН еще не назначен;
- страна не участвует в сети ИНФОСАН.

Несколько НК в качестве контактного пункта ИНФОСАН определили целое министерство. Это допустимо, однако в условиях чрезвычайной ситуации наличие, в частности у НК, конкретных координат для связи с контактным пунктом ИНФОСАН позволит сэкономить ценное время.

Согласно цели и сфере применения ММСП (2005 г.) меры, принимаемые в ответ на любое событие в области общественного здравоохранения, должны быть соизмеримы с рисками для здоровья населения, ограничены ими и не должны создавать излишних препятствий для международных перевозок и торговли. Иными словами, страны не должны в отсутствие объективных обоснований осуществлять вмешательства, ограничивающие поездки и торговлю исключительно в интересах общественного здравоохранения. Во время событий в области общественного здравоохранения ВОЗ отслеживает ограничения поездок и торговли и, согласно Статье 43 ММСП (2005 г.), может запрашивать у страны соответствующую информацию. Если страна осуществляет вмешательства, которые можно считать несоизмеримыми с риском для здоровья населения, она должна предоставить ВОЗ медико-санитарное обоснование и соответствующую научную информацию о необходимости таких мер.

Ряд участников, выполнивших предыдущие задания, получили последнюю вводную, предлагающую НК сформулировать три аргумента для брифинга на уровне министерства торговли на основе применения Статьи 43 ММСП (2005 г.) о дополнительных медико-санитарных мерах. Для тех НК, которые предоставили ответ, преобладающая часть информации касалась мер общественного здравоохранения, реализованных для уменьшения вероятности международного распространения. Кроме того, важно иметь в виду и доводить до сведения заинтересованных сторон, которые могут быть незнакомы с принципами ММСП (2005 г.), что государство-участник обязано предоставлять медико-санитарное обоснование в отношении любых принятых мер, которые ограничивают поездки или торговлю.

Рекомендации

В кратко- и среднесрочном плане:

- все НК должны выяснить координаты контактного пункта ИНФОСАН и вести рассылочный перечень соответствующих заинтересованных сторон из других секторов; необходимо установить процесс регулярного обновления контактных данных, чтобы они всегда были достоверными;
- ВОЗ следует включить информацию о Статье 43 ММСП (2005 г.) и применении ограничений на торговлю и поездки в будущие тренинги и информационные документы.

Задача 5

Отработка координации между НК и партнерами по информационному взаимодействию в процессе составления сообщений и материалов для информирования общественности

Коммуникация рисков в отношении чрезвычайных ситуаций является одной из восьми основных функций, которые возложены на государства-члены ВОЗ как на страны, присоединившиеся к ММСП. Это неотъемлемая часть управления чрезвычайными ситуациями, при этом эффективность коммуникации нередко определяет успех или, напротив, неудачу мер реагирования. Речь идет об обмене информацией, советами и мнениями в режиме реального времени между экспертами, местными лидерами или должностными лицами и населением, подвергающимся риску. Своевременная и эффективная коммуникация позволяет властям и экспертам узнать о том, что тревожит людей, дать разъяснения и принять меры по удовлетворению их потребностей, предоставив актуальные, заслуживающие доверия и практически осуществимые рекомендации.

Хотя коммуникация не входит в перечень функций НК по ММСП, многие участники смогли продемонстрировать свой вклад в разработку сообщений для населения, а также других информационных материалов. Участники продемонстрировали использование формальных и неформальных процедур для внутренней коммуникации и координации. Некоторые участники, несомненно, были знакомы с имеющимися планами чрезвычайного реагирования и стандартными операционными процедурами (СОП) и могли четко обозначить последовательность предпринимаемых шагов, в то время как другие, по-видимому, не руководствовались такими планами и процедурами.

НК должны играть активную роль в обеспечении необходимой координации внутри и между секторами и вносить значимый вклад в работу по коммуникации. Эта работа направлена на обеспечение своевременного выпуска скоординированных и утвержденных информационных сообщений по надежным каналам в целях информирования групп риска, популяризации

профилактических мер и ограничения неблагоприятных воздействий. Задание, предложенное участникам, было выполнено, однако более половины из них представили несогласованные и неутвержденные сообщения. Кроме того, многие участники не имели или не предоставили контактные данные пресс-службы или пресс-атташе.

Коммуникационные материалы для населения не ограничиваются пресс-конференциями и заявлениями. В ходе учений лишь немногие участники привели конкретные медико-санитарные рекомендации. Не были упомянуты ни профилактические вмешательства, ни важность анализа восприятия риска и опровержения слухов и дезинформации посредством использования и активации механизмов взаимодействия с местными сообществами. Данные меры не входят в функции пресс-службы и должны быть включены в разделы СОПов и планов чрезвычайного реагирования, относящиеся к коммуникации.

Рекомендации

- В тех государствах-членах, у которых имеется план коммуникации рисков в отношении чрезвычайных ситуаций, НК должны обеспечить пересмотр и обновление плана и быть осведомлены о процедуре коммуникации с заинтересованными сторонами на уровне населения. В тех государствах-членах, у которых в настоящее время не имеется такого плана, НК должны всемерно содействовать разработке многоотраслевого плана коммуникации и СОПов с учетом любых опасностей, с соблюдением принципов прозрачности, раннего оповещения, обеспечения координации и своевременного предоставления заранее утвержденной информации.
- НК должны активно стремиться к участию в тренингах, семинарах и имитационных учениях по вопросам коммуникации рисков в целях расширения своих знаний о принципах и практике этой деятельности, а также вносить вклад в регулярное обновление плана и СОПов по коммуникации рисков в отношении чрезвычайных ситуаций.
- НК должны обеспечить наличие системы для обмена информацией и координации со специалистами, ответственными за механизмы и мероприятия по вовлечению местных сообществ.

»» **“Эти учения доказали пользу межсекторального сотрудничества при событиях, угрожающих здоровью населения”.**

6. Полученные от НК отзывы и оценка учений

6.1 Общие замечания участников

Темп проведения учений: несколько участников отметили, что темп учений был слишком высоким, а сценарий – крайне сложным, и в результате не хватило времени, чтобы проконсультироваться с соответствующими учреждениями и сформулировать исчерпывающие ответы. Все страны участвовали в учениях на всем их протяжении до конца, и отдельные замечания были получены после официального завершения учений.

Рекомендации: команда управления учениями может рассмотреть следующие варианты действий:

- использование в будущем более простого сценария;
- увеличение продолжительности учений, чтобы дать больше времени для выполнения заданий по вводным (более трудоемким и ресурсоемким).

Платформа дебрифинга (разбора учений): несмотря на тестирование каналов связи за несколько дней до начала учений, некоторые участники столкнулись с трудностями в доступе к WebEx, чтобы присоединиться к коллективному разбору итогов учений.

Рекомендации: команде управления учениями следует выбрать для дебрифинга другую видеоплатформу, которая будет более удобна для использования всеми НК. Необходимо изучить другие имеющиеся средства информационных технологий.

Примечание: во время учений было установлено, что имеющиеся в настоящее время системы видеосвязи не подходят для применения в условиях чрезвычайной ситуации.

Межсекторальное сотрудничество: несколько НК выразили мнение о том, что учения могли бы дать хорошую возможность для тренировочной отработки межсекторальных взаимодействий; этот аспект можно было бы предусмотреть при планировании учений. Поскольку общий план учений (Вводная 0) был распространен непосредственно перед их началом, времени для адекватного вовлечения других секторов было недостаточно.

Рекомендация: команда по управлению учениями должна рассылать план учений в более ранние сроки, так чтобы у участников было время для координации и подготовки к задействованию соответствующих секторов.

Журналы действий и учета проблем: несколько НК поделились своим замешательством, возникшим при использовании журналов действий и учета проблем во время учений. Действительно, характер использования и того и другого журнала варьировался.

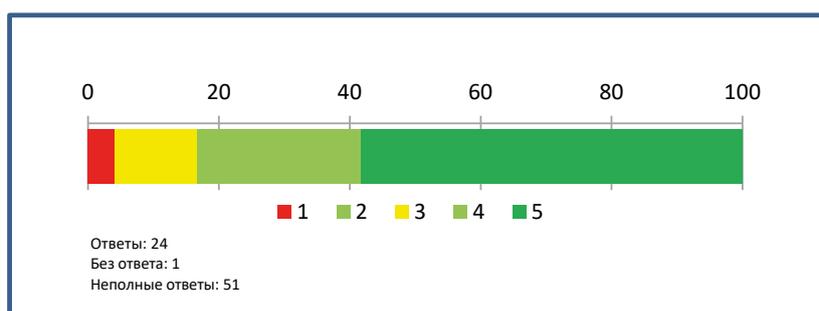
Рекомендация: команда по управлению учениями должна дать в Руководстве для участников более четкое разъяснение порядка использования журналов действий и учета проблем.

6.2 Итоги оценочного опроса

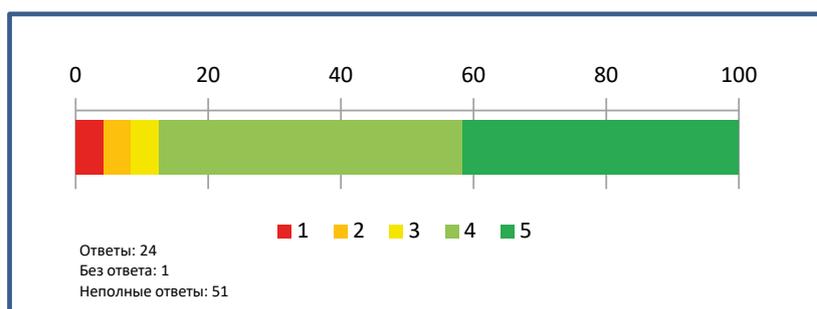
В дополнение к разбору учений участникам было предложено пройти онлайн-опрос по оценке качества учений, учебных положений и тех разделов учений, которые нуждаются в совершенствовании.

Использовались оценочные баллы от 1 (самая низкая оценка) до 5 (самая высокая). Текстовые замечания были суммированы и отредактированы для большей ясности.

Вопрос 1. Соответствовали ли учения вашим ожиданиям?

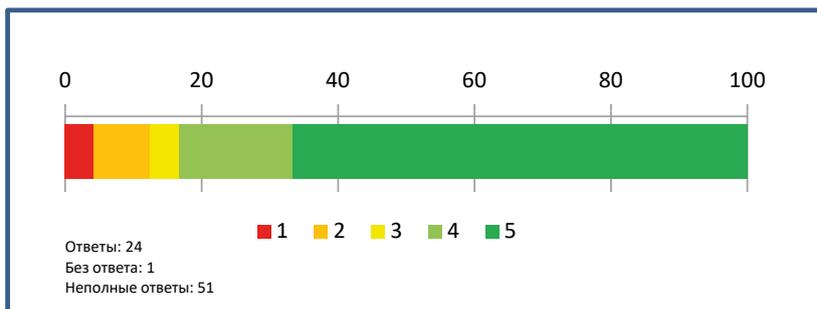


Вопрос 2. Были ли учения хорошо структурированы и организованы?

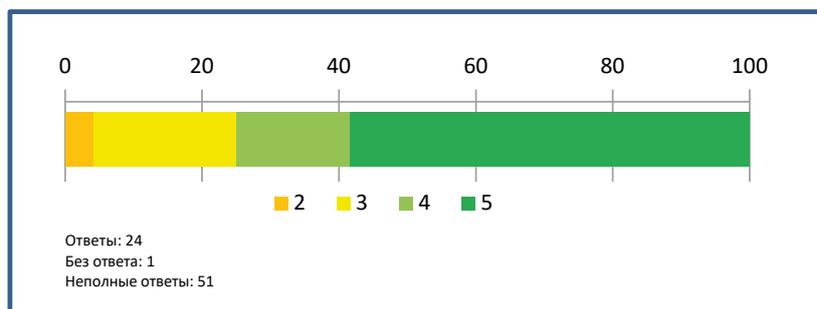


»» «Проводите аналогичные учения один или два раза в год!»

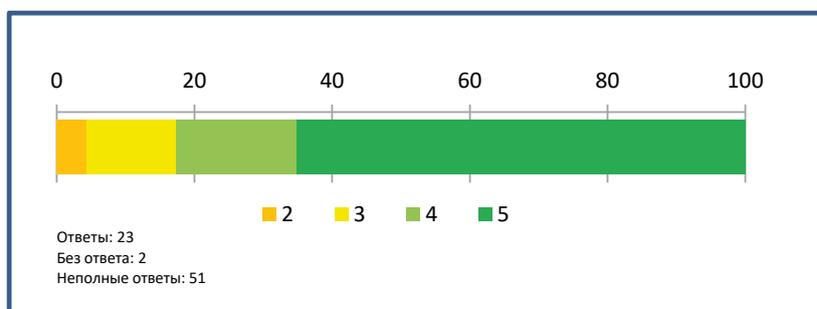
Вопрос 3. Был ли сценарий достаточно реалистичным?



Вопрос 4. Считаете ли вы учения полезными для содействия коммуникациям в связи с событиями?



Вопрос 5. В какой мере учения позволили вам протестировать свою роль в качестве национального координатора?



Вопрос 6. Какие две полезные вещи вы узнали благодаря учениям?

Чаще всего в своих ответах участники отмечали:

- учения принесли пользу, дав возможность протестировать и усовершенствовать механизмы координации, сотрудничества и связи с другими секторами;
- учения позволили *выявить пробелы и слабые места в протоколах связи и координации*, а также определить те области работы НК, где требуются дополнительные СОПы;
- учения продемонстрировали *важность оперативной коммуникации со СМИ, включая социальные сети*, во время чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения.

Вопрос 7. Какие две приоритетные задачи вы бы поставили для улучшения своей деятельности в будущем на основе результатов учений?

Наиболее частые ответы:

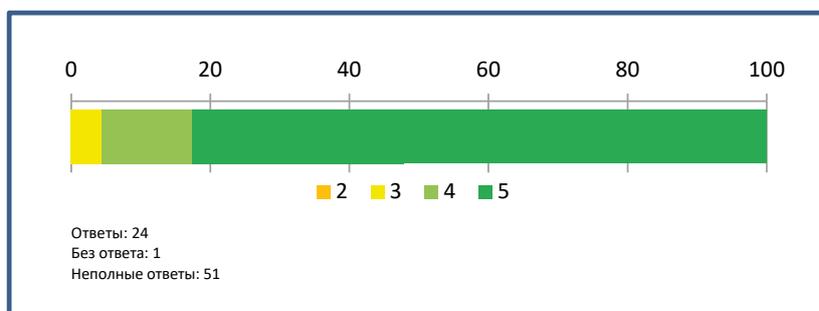
- регулярный пересмотр и обновление плана коммуникации рисков и контактных данных важнейших органов общественного здравоохранения;
- укрепление межсекторального сотрудничества с компетентными органами, ответственными за осуществление ММСП, в том числе с контактным пунктом ИНФОСАН;
- повышение осведомленности о ММСП среди секторов, не относящихся к здравоохранению.

Вопрос 8. Что вы могли бы предложить для улучшения наших учений в будущем?

Наиболее распространенные рекомендации:

- ежегодно проводить имитационные учения по отработке функций НК ММСП;
- пересмотреть время для подготовки ответов на вводные, так чтобы увеличить интервалы между ними и отвести больше времени на прохождение учения в целом;
- пересмотреть имена отправителей в электронных сообщениях с вводными, чтобы избежать путаницы;
- не включать в программу учений вопросы коммуникации с населением и функции, не предусмотренные мандатом НК.

Вопрос 9. Ощущаете ли вы себя после учений лучше подготовленным к ответным действиям в качестве национального координатора?



Вопрос 10: Другие замечания

Представители государств-участников подчеркнули, что учения позволили *протестировать возможности и коммуникационные протоколы страны*, и вновь поддержали предложение о том, чтобы *проводить такие учения ежегодно*.

7. Выводы

По отзывам участников и команды управления, учения JADE достигли поставленных целей. Учения были оценены как полезное учебное и тренировочное мероприятие. Они наглядно продемонстрировали, что процедуры коммуникации в рамках ММСП хорошо налажены в различных странах Европейского региона ВОЗ, однако относительная редкость событий, которые могут представлять собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, имеющую международное значение и требующую уведомления, означает, что эти процессы на практике используются нечасто. Такие мероприятия, как учения JADE, которые дают возможность отработать на практике механизмы коммуникации и взаимодействия, представляют большую ценность для обеспечения бесперебойного обмена информацией в реальной ситуации. Учения показали, что участники хорошо понимают принципы коммуникации рисков в отношении чрезвычайных ситуаций и осознают их важность во время операций реагирования, несмотря на то что эти процессы не входят в перечень обязательных функций НК.

С учетом отзывов и рекомендаций о том, как усовершенствовать учения, Европейское региональное бюро ВОЗ планирует организовывать учения JADE на ежегодной основе и привлекать к участию в них все страны Региона. Будущие учения будут посвящены практической отработке других функций НК и направлены на вовлечение других заинтересованных сторон, с которыми НК, возможно, придется взаимодействовать в условиях реального события.



Участники учений JADE в Литве



“Эти учения – отличная возможность протестировать имеющиеся в стране возможности и протоколы коммуникации”.



Приложение 1.

Краткий обзор сценария учений JADE

Полный комплект вводных (учебны сообщений) размещен в хранилище Dropbox по следующей ссылке: <https://www.dropbox.com/sh/4cm0ujscexsbzii/AAB7CkLgPXVYngmJdd6Ch2Ga?dl=0>

День 1 (1 июня 2018 г.)

- **Распространение сообщений в социальных сетях** (Вводная 1) о неопознанной инфекции ЖКТ, поражающей жителей дома престарелых под названием «Подсолнух». Используя хэштеги #болезньПодсолнух и #домпрестарелыхПодсолнух, пользователи социальных сетей сообщают о таких симптомах у заболевших, как спутанность сознания, галлюцинации, тошнота, рвота и диарея, а также о гриппоподобных проявлениях. Согласно сообщениям в социальных сетях, три человека умерли, однако ни один из летальных исходов официально не подтвержден. В газете «*Правдивые новости*» опубликована заметка с кратким описанием событий.

День 3 (3 июня 2018 г.)

- **Газета *News First* публикует статью** (Вводная 2) о сообщениях в социальных сетях. В статье также содержится информация о том, что многие из пострадавших жителей посетили большой международный фестиваль «Моцарт буги-вуги». Официальных заявлений от органов здравоохранения пока не поступало.

День 7 (7 июня 2018 г.)

- **Опубликован первый пресс-релиз Министерства здравоохранения** (Вводная 3), подтверждающий обнаружение *Listeria Monocytogenes*. В отчете упоминаются 88 подтвержденных случаев и 16 смертельных исходов.
- Проводится эпидемиологическое и лабораторное расследование в целях установления источника вспышки.
- В МЗ направлен по электронной почте **запрос от Министерства туризма и экономики** о потенциальных рисках для туризма и торговли. Эпидемиологическая служба МЗ, в свою очередь, просит НК проверить ИСС на наличие текущих вспышек листериоза (вводная 3).

День 26 (26 июня 2018 г.)

- Национальное управление по контролю безопасности пищевых продуктов направляет в МЗ подробные сведения по итогам проведенного расследования. Бактерии *Listeria monocytogenes* обнаружены в томатах на ферме «Новый горизонт» в Южной провинции; выявленный штамм тот же, что вызвал подтвержденные в настоящее время случаи листериоза. 100 подтвержденных случаев, 18 смертей и связь с фермой «Новый горизонт».

- **Министерство здравоохранения выпускает обновленный отчет о вспышке** (Вводная 4а), подтверждающий, что источником вспышки являются томаты с фермы «Новый горизонт». В вашей стране это хозяйство является единственным поставщиком томатов сетям супермаркетов Food Coop и Deli Deli. Национальное управление по контролю безопасности пищевых продуктов объявляет об изъятии томатов с полок магазинов сетей Food Coop и Deli Deli, потребителям рекомендуется отправить в отходы томаты, купленные в этих магазинах. Число подтвержденных случаев достигло 100, с 18 летальными исходами. В отчете программы HIM (Health Emergency Information and Risk assessment) упоминается возможное международное распространение через экспортируемые товары (Вводная 4с).

День 27 (27 июня 2018 г.)

- Дополнительные сведения о расследовании на ферме «Новый горизонт», включая возможный экспорт зараженных томатов и/или распространение возбудителей на другие фермы через контаминированную систему водоснабжения.
- Томаты с фермы «Новый горизонт», возможно, были проданы за пределами страны – проводится расследование. Из-за возможного международного распространения **секретариат ИНФОСАН в Женеве выходит на связь с НК** (Вводная 5а). Секретариат ИНФОСАН проинформирован о вспышке через Национальный контактный пункт по безопасности пищевых продуктов.
- Национальное управление по контролю безопасности пищевых продуктов провело дальнейшее расследование первичных причин заражения. Штамм *Listeria monocytogenes*, вызвавший вспышку, был обнаружен на ферме «Новый горизонт» на загрязненной тележке, купленной 11 недель назад в животноводческом хозяйстве, где она ранее использовалась для перевозки навоза крупного рогатого скота. Инспекторы, проводившие расследование, пришли к выводу о том, что «*использование тележки в предшествующий период, вероятно, сыграло роль в контаминации*». Томаты, перевозимые в этой тележке, могли быть загрязнены, что впоследствии привело к проникновению бактерий в упаковочный цех на ферме «Новый горизонт», где они размножились. Исследование проб воды, взятых с конвейерной ленты для транспортировки томатов в упаковочном цехе на ферме «Новый горизонт», дало положительный результат на штамм *Listeria monocytogenes*, вызывавший вспышку. Такой же результат был получен при тестировании других участков упаковочного цеха, включая сточную трубу. Производство на ферме «Новый горизонт» было остановлено для тщательной дезинфекции всего оборудования и производственных помещений, в том числе упаковочного цеха.
- Соседняя страна, Глобал Лэнд, угрожает в ответ на продолжающуюся вспышку листериоза ввести запрет на всю экспортируемую продукцию растительного происхождения (Вводная 5b), несмотря на то что ВОЗ в настоящее время не рекомендует вводить какие-либо ограничения на поездки или торговлю. Министерство торговли запрашивает ключевые тезисы для надлежащего ответа на основе положений ММСП, касающихся ограничения поездок и торговли.

Последующее развитие событий

- Из-за длительного инкубационного периода при листериозе случаи продолжали выявляться в течение 3 недель после даты, когда было объявлено об изъятии с рынка томатов из фермы «Новый горизонт». Финальное обновление, выпущенное МЗ, было опубликовано через 3 месяца со дня выявления вспышки. Общее число случаев заболевания в 28 медицинских округах составило 146, в том числе 30 летальных исходов. Был подтвержден один случай самопроизвольного аборта.

Европейское региональное бюро ВОЗ

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) – специализированное учреждение Организации Объединенных Наций, созданное в 1948 г., основная функция которого состоит в решении международных проблем здравоохранения и охраны здоровья населения. Европейское региональное бюро ВОЗ является одним из шести региональных бюро в различных частях земного шара, каждое из которых имеет свою собственную программу деятельности, направленную на решение конкретных проблем здравоохранения обслуживаемых ими стран.

Государства-члены

Австрия
Азербайджан
Албания
Андорра
Армения
Беларусь
Бельгия
Болгария
Босния и Герцеговина
Венгрия
Германия
Греция
Грузия
Дания
Израиль
Ирландия
Исландия
Испания
Италия
Казахстан
Кипр
Кыргызстан
Латвия
Литва
Люксембург
Мальта
Монако
Нидерланды
Норвегия
Польша
Португалия
Республика Молдова
Российская Федерация
Румыния
Сан-Марино
Северная Македония
Сербия
Словакия
Словения
Соединенное Королевство
Таджикистан
Туркменистан
Турция
Узбекистан
Украина
Финляндия
Франция
Хорватия
Черногория
Чехия
Швейцария
Швеция
Эстония

Всемирная организация здравоохранения Европейское региональное бюро

UN City, Marmorvej 51, DK-2100 Copenhagen Ø, Denmark

Тел: +45 45 33 70 00 Факс: +45 45 33 70 01

Эл. адрес: euwhocontact@who.int

Веб-сайт: www.euro.who.int