

## ПРИМЕР ИЗ ПРАКТИКИ

### Укрепление системы общественного здравоохранения: опыт организации массовых мероприятий

Ute Enderlein<sup>1</sup>, Jetri Regmi<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, Копенгаген, Дания

Автор, отвечающий за переписку: Ute Enderlein (адрес электронной почты: enderleinu@who.int)

### АННОТАЦИЯ

Массовые мероприятия, такие как спортивные состязания или религиозные паломничества, являются резонансными событиями в которых принимает участие достаточно большое количество людей, способное подвергнуть серьезному испытанию ресурсы общественного здравоохранения соответствующего сообщества, города или страны. Потенциальные риски для общественного здоровья, сопутствующие массовым мероприятиям, требуют от принимающего сообщества значительного уровня готовности и средств реагирования и могут представлять существенную проблему для всей системы здравоохранения в целом. Такие факторы, как повышенное общественное внимание к массовым мероприятиям и политическая ответственность, лежащая на принимающей стороне, можно использовать в интересах повышения готовности системы здравоохранения к чрезвычайным ситуациям, включая мобилизацию основных возможностей в соответствии с Международными медико-санитарными правилами (2005 г.). Расширение возможностей системы общественного здравоохранения в связи с тем или иным конкретным событием может оставить

ценное наследие для всей системы здравоохранения в целом – особенно если такое расширение подразумевает развитие профессиональных компетенций сотрудников системы здравоохранения и вложения в соответствующие медицинские технологии. По запросам государств-членов организации, Европейское региональное бюро ВОЗ в сотрудничестве с штаб-квартирой ВОЗ и сетью соответствующих сотрудничающих центров ВОЗ осуществляли консультативно-техническое сопровождение ряда массовых мероприятий, в том числе в Польше (Всемирный день молодежи, 2016 г.), Испании (Всемирный прайд-парад, 2017 г.), и Туркменистане (Азиатские игры в закрытых помещениях и по боевым искусствам, 2017 г.), с целью обеспечения максимальной безопасности масштабных международных мероприятий перед лицом рисков в области общественного здоровья и повышения потенциала общественного здравоохранения в целом. В этих трех странах не было зафиксировано ни одного значительного инцидента, имевшего серьезные негативные последствия для здоровья людей, – ни во время, ни после вышеупомянутых мероприятий.

**Ключевые слова:** МАССОВЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕДИКО-САНИТАРНЫЕ ПРАВИЛА (ММСП) (2005 г.), ГОТОВНОСТЬ К ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ, ЕВРОПА

### ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с определением ВОЗ массовые мероприятия – это «мероприятия, количество зрителей или участников которых достаточно велико для того, чтобы подвергнуть серьезному испытанию механизмы планирования и реагирования соответствующего сообщества, государства или народа» (1). Массовые мероприятия ставят перед инфраструктурой общественного здравоохранения сложные задачи в сфере планирования и обеспечения должного уровня готовности. А учитывая тот факт, что масштабные массовые мероприятия всё чаще собирают людей из разных стран мира, угрозы здоровью людей, обусловленные природными явлениями и связанные с потенциальными

несчастными случаями, равно как и с целенаправленными действиями, включая, но не ограничиваясь, рисками, вызванными инфекционными заболеваниями, необходимо брать под контроль уже на этапе планирования мер, принимаемых системой общественного здравоохранения (2). Все эти угрозы обуславливают необходимость принятия мер по повышению готовности системы общественного здравоохранения к противодействию серьезным инцидентам, таким как террористические угрозы/атаки и экологические риски. Ответные действия системы общественного здравоохранения в условиях массовых мероприятий должны быть аналогичны ее реакции на чрезвычайные ситуации, представляющие опасность для здоровья населения, когда существующая инфраструктура может не справиться с резким повышением

спроса (3). Тогда как необходимо располагать ресурсами, требуемыми для реагирования на угрозу распространения инфекционных заболеваний, система общественного здравоохранения должна быть готова ко всем типам рисков.

С другой стороны, массовые мероприятия могут открывать перед странами-организаторами возможности по оптимизации системы здравоохранения соответствующего местного сообщества и способствовать привлечению общественного внимания к проблемам здравоохранения; кроме того, после их проведения страна получает ценное наследие, пригодное к дальнейшему использованию. Проведение такого мероприятия может стать трамплином для дальнейшей координации усилий и взаимодействия различных секторов, а также для вложений в повышение профессиональных компетенций на разных уровнях и в разных сферах деятельности. В целом, массовые мероприятия открывают перед системами здравоохранения долговременные позитивные перспективы, в том числе и в аспекте обеспечения безопасности здоровья (4–7).

ВОЗ оказывает государствам-членам поддержку при проведении ими массовых мероприятий, в частности в таких вопросах, как готовность системы здравоохранения, организация мероприятий и дальнейшее использование положительных результатов. Эффективность работы ВОЗ по подготовке и проведению массовых мероприятий была отмечена Исполнительным комитетом ВОЗ в 2012 г<sup>1</sup>. На мировом уровне ВОЗ работает над оптимизацией планирования мер по подготовке к массовым мероприятиям в сотрудничестве с государствами-членами, сотрудничающими центрами, а также с партнерами, представляющими научные круги и системы общественного здравоохранения. Эта работа включает в себя рассмотрение рисков и возможностей развития событий при массовых мероприятиях

<sup>1</sup> См. Решение EB130(3) в EB130/DIV/3, в котором говорится о том, что «Исполнительный комитет, рассмотрев доклад „Глобальные массовые мероприятия: их значение и возможности для обеспечения безопасности здоровья в мире“ (Документ EB130/17), признавая, что массовые мероприятия влекут за собой существенные последствия для здоровья населения, выходящие за рамки серьезных событий в области общественного здравоохранения, которые могут возникнуть и которые должны быть быстро выявлены и надлежащим образом устранены; признавая, что ответственность за планирование и организацию массовых мероприятий лежит на государствах-членах; основываясь на существующих ресурсах ВОЗ для поддержки планирования и проведения массовых мероприятий; и признавая проблемы, с которыми сталкиваются некоторые государства-члены в организации массовых мероприятий (...): (1) предложил Генеральному директору доработать и распространить многосекторальное руководство по планированию, проведению, оценке и мониторингу всех видов массовых мероприятий (...)».

в соответствующих странах, анализ имеющихся резервов и дополнительных потребностей, обусловленных ситуацией большого скопления людей, а также учитывает запросы стран на получение поддержки.

В 2016–2017 гг. Европейское региональное бюро ВОЗ обеспечило поддержку следующим государствам-членам, организовавшим массовые мероприятия: Испания (Всемирный прайд-парад), Польша (Всемирный день молодежи) и Туркменистан (Азиатские игры в закрытых помещениях и по боевым искусствам).

ВОЗ оказывает странам поддержку, в частности в следующих конкретных областях:

- оценка всех факторов риска и меры реагирования: обеспечение ориентации на нужные стандарты оценки рисков, контроля над ними и ответных действий, в том числе мер по управлению ситуацией при вспышках заболеваний, а также мер инфекционного контроля и вакцинации;
- службы неотложной медицинской помощи и больницы: поддержка планирования действий при происшествиях с большим количеством пострадавших и в чрезвычайных ситуациях в местных сообществах, а также действий в местах проведения мероприятий и на связанных с ними объектах (в фан-зонах и т. д.);
- лабораторный потенциал: обеспечение адекватного потенциала (в том числе кадровых ресурсов и реагентов) для диагностики и наличие процедур транспортировки;
- медицина путешествий: подготовка процедур адекватного медицинского консультирования и рекомендаций для гостей мероприятий; по таким вопросам, как вакцинация, пищевая безопасность и безопасность воды, а также телефоны экстренных служб;
- популяризация здорового образа жизни: перед массовыми мероприятиями и во время их проведения – осуществление деятельности, направленной на популяризацию таких видов здорового поведения, как повышение интенсивности физической активности, отказ от табакокурения и избыточного потребления алкоголя, безопасный секс и т. д.

Приведенное ниже описание ситуационных исследований содержит информацию о ключевых видах деятельности, осуществлявшихся Региональным бюро в рамках

подготовки к массовым мероприятиям 2016 и 2017 гг. и в процессе их проведения в сотрудничестве с штаб-квартирой ВОЗ.

## ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ

### А.

По оценкам Всемирный день молодежи, состоявшийся 25–31 июля 2016 г. в Кракове, Польша, собрал 2,5 миллиона человек. У Польши имеется большой опыт организации массовых мероприятий: в 2012 г. в стране прошел Чемпионат Европы по футболу, ежегодно проводятся музыкальные фестивали. Перед мероприятием ВОЗ оценила уровень готовности страны и отметила положительное влияние предыдущих массовых мероприятий на готовность системы здравоохранения, в особенности прочную координацию действий между министерствами и секторами, а также адекватность инфраструктуры системы здравоохранения и медицинских услуг, включая службы экстренной медицинской помощи (8).

Во время мероприятия Региональное бюро оказывало поддержку в реализации ориентированного на специфику мероприятия полномасштабного контроля над ситуацией за счет внедрения электронной платформы под названием «Система обнаружения опасности и оценки риска» (HDRAS), осуществляющей мониторинг широкого спектра информационных источников (новостных СМИ, социальных сетей, блогов, специализированных новостных агрегаторов). Специалисты по подготовке к чрезвычайным ситуациям, безопасности здоровья и контролю над инфекционными заболеваниями используют эту систему для оперативного обнаружения и мониторинга угроз в сфере общественного здравоохранения. Во время мероприятия Региональное бюро поддерживало постоянный контакт с Министерством здравоохранения и Главной санитарной инспекцией Польши, которые тоже осуществляли мониторинг потенциальных угроз для здоровья населения. Во время мероприятия не было зафиксировано ни одного инцидента, связанного со здоровьем людей, однако после его окончания был зарегистрирован случай смерти от менингита. Все члены группы, в составе которой прибыл умерший, прошли профилактический курс приема антибиотиков; дальнейшего распространения инфекции зафиксировано не было.

### Б.

Во Всемирном прайд-параде, прошедшем в Мадриде, Испания, с 23 июня по 2 июля 2017 г., приняло участие около трех миллионов человек. Региональное бюро провело оценку риска в отношении вероятности распространения гепатита А во время мероприятия и на основе результатов этой оценки подготовило руководство для участников, содержащее основные правила, которым рекомендовалось следовать до, во время и после мероприятия (9). Кроме того, ВОЗ в сотрудничестве с Европейским центром профилактики и контроля заболеваний проанализировала и актуализировала существующие процедуры оперативной оценки риска распространения инфекционных заболеваний применительно к этому мероприятию. В первые три месяца 2017 г. в Испании было зафиксировано в шесть раз больше случаев гепатита А, чем за аналогичный период в 2016 г. Большинство заболевших были мужчинами в возрасте от 15 до 45 лет, наиболее затронутой группой были мужчины, практикующие секс с мужчинами (10).

### В.

Азиатские игры в закрытых помещениях и по боевым искусствам, прошедшие в сентябре 2017 г., стали первым международным массовым мероприятием, проведенным в Туркменистане. Министерство здравоохранения страны направило в Региональное бюро запрос на предоставление экспертной технической помощи в планировании и осуществлении оценки рисков. Перед мероприятием Региональное бюро провело несколько тренингов для национальных экспертов, ориентируясь на соответствующие руководящие указания ВОЗ (1). Учебная программа включала в себя такие вопросы, как исключение или минимизация риска травматизма и вспышек инфекционных заболеваний, а также обеспечение максимальной безопасности участников, зрителей, сотрудников и местного населения. По окончании тренингов Региональное бюро оказывало национальным экспертам поддержку в проведении комплексной оценки рисков, связанных с мероприятием; при этом были выявлены технические аспекты, нуждающиеся в доработке. На основании выявленных недочетов Региональное бюро приняло решение о проведении совместно со страновыми партнерами тренингов по действиям в случаях происшествий с большим количеством пострадавших, пищевой безопасности и оповещении о рисках, а также об организации занятий по оценке безопасности больниц и моделированию соответствующих ситуаций. В процессе подготовки к мероприятию Туркменистан совместно с Региональным бюро ВОЗ разработал документ по

планированию оповещения о рисках. Кроме того, страна добровольно приняла участие в совместной внешней оценке своих основных возможностей, предусмотренных Международными медико-санитарными правилами (ММСП) (2005 г.) (11): оценка была проведена в июне 2016 г. (12).

Во время мероприятия Региональное бюро оказывало поддержку в реализации ориентированного на специфику мероприятия полномасштабного контроля над ситуацией с использованием платформы HDRAS. За 12 дней было изучено 7030 информационных сообщений, касающихся Азиатских игр в закрытых помещениях, – при этом ни в местных, ни в международных новостях не было обнаружено ни одного упоминания о сколько-нибудь значимых инцидентах, связанных с общественным здоровьем.

По окончании мероприятия при поддержке Регионального бюро был проведен семинар с участием всех заинтересованных сторон. Тема семинара – пути интеграции комплексных систем, разработанных и внедренных в связи с мероприятием, в штатную работу системы общественного здравоохранения.

В рамках осуществления своей основной функции, заключающейся в управлении принятием мер, критичных для работы системы здравоохранения, в ноябре 2017 г. ВОЗ организовала технические консультации по планированию и проведению массовых мероприятий для экспертов из семи стран Европейского региона ВОЗ и из 11 городов Российской Федерации, в которых будут проходить матчи Чемпионата мира по футболу в 2018 г. Эксперты из стран, имеющих значительный опыт в организации массовых мероприятий, обсуждали проблемы, методы передовой практики и оперативные нюансы планирования и проведения такого рода мероприятий, а также их потенциальное наследие. В результате они констатировали следующее.

1. Массовые мероприятия открывают перед странами-организаторами широкие возможности в сфере укрепления жизнестойкости национальных систем здравоохранения.
2. Эти возможности можно использовать для укрепления существующих систем здравоохранения, в том числе для взаимодействия между секторами и междисциплинарного обмена знаниями и информацией.
3. Ключевым условием успешного контроля над аспектами, связанными со здоровьем, при проведении массовых мероприятий являются отлаженные механизмы координации действий между разными странами, между регионами и на международном уровне.

4. Наличие основных возможностей, предусмотренных ММСП (2005 г.), повышает готовность стран к чрезвычайным ситуациям и их потенциал в сфере управления массовыми мероприятиями.
5. Интеграция усовершенствованных систем в штатную практику здравоохранения по окончании массовых мероприятий должна стать важным аспектом использования долгосрочного наследия любого массового мероприятия.

## ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Массовые мероприятия зачастую генерируют политический импульс и ресурсы, а также открывают широкие возможности для внедрения устойчивых и долгосрочных усовершенствований в области здравоохранения, а именно в следующие четыре сферы этой системы: улучшение медицинских и больничных служб; укрепление системы общественного здравоохранения; улучшение жилой среды; расширение просвещения по вопросам здоровья и соответствующей осведомленности. Одним из важнейших результатов крупномасштабных мероприятий становится их наследие в отношении здоровья. Деятельность ВОЗ по поддержке органов здравоохранения при планировании таких мероприятий вписывается в предусмотренные ММСП (2005 г.) подходы к управлению рисками для здоровья населения, основанные на идентификации всех типов угроз и при участии всего общества. Подлежащее дальнейшему использованию наследие, сформированное в процессе подготовки системы здравоохранения к массовым мероприятиям, есть один из ключевых аспектов участия Регионального бюро в этом процессе.

Все три описанных выше примера из практики демонстрируют, что к ценному наследию массовых мероприятий относятся улучшения соблюдения требований ММСП (2005 г.), наращивание потенциала и возможностей, совершенствование эпиднадзора и мер реагирования, повышение эффективности системы здравоохранения, улучшение планирования на случай чрезвычайных ситуаций, развитие экологической медицины, популяризация здорового образа жизни, развитие социальной инфраструктуры, в частности парков, стадионов и дорог и организационного потенциала для проведения массовых мероприятий в будущем. Пример Туркменистана показывает, что политическая воля к успешному проведению массовых мероприятий может быть использована национальными органами здравоохранения для укрепления основных возможностей согласно ММСП (2005 г.). Кроме того, эти примеры

подтверждают тот факт, что массовые мероприятия могут стать прочной платформой для популяризации здорового образа жизни – особенно разумной физической нагрузки и активного образа жизни, здорового питания и норм гигиены.

Признавая важность обмена информацией и знаниями в целях обеспечения позитивного наследия для систем здравоохранения, ВОЗ совместно с Департаментом здравоохранения Англии (сотрудничающим центром ВОЗ по вопросам массовых мероприятий и глобальной безопасности здоровья) разработала рамочную программу анализа наследия на основе четырех сфер усовершенствования системы здравоохранения:

- оптимизация медицинского и больничного обслуживания;
- укрепление системы общественного здравоохранения;
- оздоровление жилой среды;
- просвещение в области здоровья и медицины.

На настоящий момент результатом этой деятельности в основном являются отчеты о ситуационных исследованиях. «Систематический или стандартизованный подход к оценке наследия массовых мероприятий пока не выработан. Его благотворная роль по-прежнему нуждается в стандартизации и продвижении. Налицо растущее стремление к обеспечению рентабельности массовых мероприятий, а для этого необходимо сфокусироваться на долгосрочных выгодах, обеспечиваемых этими мероприятиями странам-организаторам в самых разных областях, в том числе и в сфере общественного здравоохранения и образования» (1). На сегодняшний день самым важным и осязаемым наследием представляется передача полученных знаний и опыта организаторам будущих массовых мероприятий.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основываясь на опыте, приобретенном Региональным бюро в 2016 и 2017 гг., можно с уверенностью утверждать, что участие органов здравоохранения в планировании массовых мероприятий оказывает благотворное воздействие как на усовершенствование мер в области общественного здравоохранения в поддержку самого мероприятия, так и обеспечивая долгосрочный положительный эффект для системы здравоохранения после его окончания. Инвестиции,

предпринимаемые шаги и реализуемые усовершенствования должны оказывать долгосрочное благотворное влияние на потенциал и инфраструктуру общественного здравоохранения стран-организаторов. Массовые мероприятия обеспечивают политическую поддержку и рост общественного внимания, что, в свою очередь, открывает перед системами здравоохранения возможность наращивания потенциала и соблюдения ММСП (2005 г.) за счет укрепления основных функциональных возможностей государств-членов ВОЗ.

Региональное бюро будет использовать возможности, предоставляемые массовыми мероприятиями для создания и укрепления основных возможностей в соответствии с ММСП (2005 г.) в странах, а также использовать политический импульс, генерируемый при организации массовых мероприятий, для обеспечения соответствующих стран ценным наследием и для содействия передаче полученного опыта другим государствам-членам ВОЗ.

**Выражение признательности:** авторы выражают признательность органам общественного здравоохранения Испании, Польши, Российской Федерации и Туркменистана, сотрудникам ВОЗ, принимавшим участие в поддержке организации массовых мероприятий в этих странах, а также Департаменту здравоохранения Англии.

**Конфликт интересов:** не заявлен.

**Ограничение ответственности:** авторы несут самостоятельную ответственность за мнения, выраженные в данной публикации, которые необязательно представляют решения или политику Всемирной организации здравоохранения.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Public health for mass gatherings: Key considerations. Geneva: World Health Organization; 2015 ([http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/162109/1/WHO\\_HSE\\_GCR\\_2015.5\\_eng.pdf?ua=1&ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/162109/1/WHO_HSE_GCR_2015.5_eng.pdf?ua=1&ua=1), accessed 23 February 2018).
2. Blumberg L, Regmi J, Endericks T, McCloskey B, Petersen E, Zumla A et al. Hosting of mass gathering events during the 2013–2016 Ebola virus outbreak in West Africa: experience from three African countries. *Int J Infect Dis.* 2016;47:38–41 (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1201971216310955#>, accessed 23 February 2018).



3. Abubakar I, Gautret P, Brunette GW, Blumberg L, Johnson D, Pomeroy G et al. Global perspectives for prevention of infectious diseases associated with mass gatherings. *Lancet Infect Dis*. 2012;12:66–74 (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1473309911702468>, accessed 23 February 2018).
4. Smallwood CAH, Arbuthnott KG, Banczak-Mysiak B, Borodina M, Coutinho AP, Payne-Hallström L et al. Euro 2012 European Football Championship Finals: planning for a health legacy. *Lancet*. 2014;383:2090–7. doi: 10.1016/S0140-6736(13)62384-3.
5. McCloskey B, Endericks T, Catchpole M, Zambon M, McLauchlin J, Shetty N et al. London 2012 Olympic and Paralympic Games: public health surveillance and epidemiology. *Lancet*. 2014;383:2083–9. doi: 10.1016/S0140-6736(13)62342-9.
6. 2010 FIFA World Cup public health legacy: Analysis of the benefits arising from the organisation of a mass gathering. Brazzaville: WHO Regional Office for Africa (<http://www.afro.who.int/sites/default/files/2017-05/2010-fifa-wcphl-print.pdf>, accessed 23 February 2018).
7. Dapeng J, Ljungqvist A, Troedsson H, editors. The health legacy of the 2008 Beijing Olympic Games: Success and recommendations. Manila: WHO Regional Office for the Western Pacific; 2010 ([http://iris.wpro.who.int/bitstream/handle/10665.1/7955/9789290614593\\_eng.pdf](http://iris.wpro.who.int/bitstream/handle/10665.1/7955/9789290614593_eng.pdf), accessed 23 February 2018).
8. World Youth Day 2016. In: Poland [website]. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2016 (<http://www.euro.who.int/en/countries/poland/news/news/2016/08/world-youth-day-2016>, accessed 26 February 2018).
9. Вспышки гепатита А в основном затрагивают мужчин, имеющих секс с мужчинами, – Европейский регион и страны Америки. В: Готовность и реагирование на чрезвычайные ситуации [веб-сайт]. Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2017 (<http://www.who.int/csr/don/07-june-2017-hepatitis-a/ru/>, по состоянию на 6 марта 2018 г.).
10. European Centre for Disease Prevention and Control. Rapid risk assessment: Potential public health risks related to communicable diseases at the WorldPride festival in Madrid, 23 June–2 July 2017 (<https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/documents/RRA-Mass%20gathering-WorldPride-Spain-5-May-2017.pdf>, accessed 23 February 2018).
11. Международные медико-санитарные правила (2005 г.), 2-е издание. Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2008 (<http://www.who.int/ihr/9789241596664/ru/>, по состоянию на 6 марта 2018 г.).
12. Joint External Evaluation of IHR core capacities of Turkmenistan. Geneva: World Health Organization; 2017 (<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/255632/1/WHO-WHE-CPI-2017.29-eng.pdf?ua=1>, accessed 23 February 2018).