ЗАДАЧИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В БОРЬБЕ С ПАНДЕМИЕЙ В 2020 ГОДУ

CHALLENGES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN THE FIGHT AGAINST THE PANDEMIC IN 2020

УДК 35

Вечерский Георгий Сергеевич, магистрант, БГТУ Военмех

Vechersky Georgy Sergeevich, Master student, Voenmekh Baltic state technical University, ghordon252@mail.ru

Аннотация

Новый год – время подводить итоги. В этом необычном году, когда одним из самых популярных стало слово «коронавирус», в центре внимания оказалась работа системы здравоохранения. Сложный период пандемии позволил выявить слабые места в организации российской медицинской помощи. В данном материале будут проанализированы вопросы готовности системы здравоохранения к эпидемии коронавируса в хронологическом порядке, а также определены, какие проблемы требовали первоочередного решения, и в чем заключались преимущества и точки устойчивости российского здравоохранения в кризисный 2020 г.

Summary

The New Year is a time to take stock. In this unusual year, when the word "coronavirus" became one of the most popular, the focus was on the work of the health system. The difficult period of the pandemic allowed us to identify weaknesses in the organization of Russian medical care. This article will analyze the issues of the health system's readiness for the coronavirus epidemic in chronological order, as well as identify which

problems required priority solutions, and what were the advantages and points of sustainability of the Russian health care in the crisis of 2020.

Ключевые слова: государственное управление, пандемия, COVID-19, здравоохранение.

Keywords: public administration, pandemic, COVID-19, public health.

Россия на первом этапе распространения коронавируса достаточно достойно приняла удар пандемии. Звучали даже обвинения в искажении статистики и сокрытии фактов о реальной численности заболевших, но в действительности скрыть факт переполненных больниц достаточно сложно. Рано или поздно эта информация появилась бы в СМИ или соцсетях. Причинами, которые обусловили более низкую заболеваемость по сравнению с другими странами, на первом этапе стали:

1. Оперативное закрытие границ.
2. Работа санитарно-эпидемиологической службы.
3. Наличие сети специалистов инфекционного профиля.
4. Косвенные причины сдерживания коронавируса на первом этапе, не связанные со здравоохранением, включали большую территорию страны с невысокой плотностью населения, низкую мобильность, ограниченность турпотока.

Эти данные фигурировали в различных средствах массовой информации.

Проблемы в российском здравоохранении начались только потом – по мере распространения заболевания. Одна из ключевых проблем состояла в том, что регионы не могли самостоятельно решать задачи, непосредственно связанные с борьбой с коронавирусом. Но, благодаря мобилизации усилий для борьбы с пандемией, многие проблемы удалось устранить. О том, что все силы были брошены на противостояние коронавирусу, свидетельствует принятие около 600 решений именно в сфере здравоохранения, а также то, что финансирование отрасли за 2020 г. увеличилось более, чем на 500 млрд руб.

Хотя, по оценкам Президента, количество лекарств на внутреннем рынке удалось увеличить в два раза, перебои с поставками препаратов все же случались. В стационарах проблема с дефицитом лекарств стояла не так остро, как в аптеках. Осенью в аптечных сетях отмечались перебои с поставками противовирусных препаратов и антибиотиков. Основная причина дефицита лекарств состояла в том, что они вошли в рекомендательные схемы лечения COVID-19 – и это привело к повышенному спросу. Но были еще и другие причины дефицита препаратов, напрямую не связанные с распространением коронавируса. Это подорожание сырья для производства из-за падения рубля и сокращение выпуска препаратов из перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП). Данную проблему во многом удалось решить после вступления в силу Постановления Правительства №1771[1], в рамках которого пересмотрены цены на некоторые препараты. Вторая причина заключалась в том, что пандемия коронавируса совпала по времени с введением обязательной маркировки лекарств с июля 2020 г. В ноябре Правительство подписало Постановление №1779[2] для упрощения работы представителей фарминдустрии с системой мониторинга. Теперь, если при сканировании кода ответ не приходит в течение 15 мин., товар пропускают к покупателю. Благодаря этому, сбои в системе маркировке уже не оказывали столь существенного влияния на рынок. В целом с дефицитом лекарственных препаратов удалось справиться, благодаря комплексу мер:

1. Увеличение импортных поставок. Так, только в апреле 2020 г. импорт фармпродукции возрос на 37% по отношению к 2019 г. [3].
2. Рост внутреннего производства.
3. Смягчение регулирования цен на ЖНВЛП.
4. Более лояльные требования к маркировке.
5. Выделение бесплатных лекарств для больных коронавирусом – такие больные стали не зависимыми от наличия лекарств в аптеках [4].

Ситуация с коронавирусом выявила острую проблему недофинансирования отрасли здравоохранения и нехватки койко-мест для лечения пациентов. Свою

роль сыграла проведенная до этого модернизация отрасли и закрытие многих «нерентабельных» стационаров. По распоряжению Правительства России Минфин перечислил регионам дополнительно 32 млрд 408 млн рублей на оснащение и модернизацию коечного фонда в рамках борьбы с коронавирусом [5]. Но в действительности потребовалось в три раза больше койко-мест. Сегодня ситуация с достаточностью койко-мест варьируется в зависимости от региона. Так, острое положение по состоянию на декабрь 2020 г. сохраняется в 17 российских регионах, особенно в Калининграде и Санкт-Петербурге, где осталось менее 5% свободных коек. Также на перегруженность стационаров (т. е. занято более 90% мест) указывают власти Саратовской и Ростовской областей, Хабаровского края [6]. Во многих субъектах проблему со свободными койко-местами удалось решить путем изменения подхода к лечению. Пациентов стараются лечить преимущественно дома. Если первоначально в стационары клали даже бессимптомных пациентов, то сейчас в регионах в домашних условиях оставляют и больных с пневмонией. Также пациентов часто выписывают досрочно.

В апреле 2020 г. Президент распорядился развернуть в стране дополнительные койко-места. Помимо специальных госпиталей, почти 20% коек в действующем фонде были перепрофилированы под пациентов с коронавирусом. Перепрофилирование больниц действительно стало хорошей альтернативой строительству новых госпиталей, так как это дешевле, а многие медицинские центры уже были оснащены необходимым оборудованием из-за специфики своей деятельности. Но были у такого массового перепрофилирования отрицательные моменты: ресурсов для оказания другой помощи стало катастрофически не хватать. Новые койко-места создавались в узкоспециализированных центрах, туберкулезных диспансерах, роддомах, онкологических центрах и даже хосписах. Пациентов этих учреждений отправляли домой, лечить их больше было негде. Ситуацию усугубляло то, что оставшиеся больницы массово закрывали на карантин из-за заражающихся в них врачей. В результате многие регионы столкнулись с тем, что люди, не болеющие

вирусными заболеваниями, но имеющие хронические болезни или требующие наблюдения, не могли получить квалифицированную медицинскую помощь. Немало претензий россиян к работе системы здравоохранения в период пандемии были связаны именно с тем, что другим болезням, кроме коронавируса, перестали уделять внимание. Как скажется в дальнейшем отсутствие плановой помощи для пациентов с хроническими заболеваниями, и какую нагрузку создадут на систему здравоохранение обострения и осложнения заболеваний, сейчас неясно.

Пандемия продемонстрировала, что некоторые организационные решения при реформировании сферы здравоохранения были ошибочными. Например, закрытие профильных инфекционных стационаров, сокращение подготовки врачей инфекционного и эпидемиологического профилей. Российская медицинская отрасль была оптимизирована без учета возможной вспышки инфекционных болезней. Дефицит кадров возник еще до коронавируса, но пандемия только обострила сложившуюся ситуацию. Помимо сокращения ставок, причинами, по которым специалисты уходили из медицины, были массовое недофинансирование и колоссальные перегрузки. Одной из важных задач, которая стояла перед властями в пандемию, стало повышение престижа профессии врача и создание материальных стимулов работать в опасных условиях. На выплаты работникам здравоохранения за борьбу с коронавирусом были предоставлены допсредства. Почти 8,7 млрд руб. выделено на стимулирующие выплаты медикам за особые условия труда и допнагрузку. Более 16 млрд руб. предоставлено на стимулирующие выплаты за выполнение особо важных работ. Их получат медицинские и иные работники, которые непосредственно участвуют в оказании помощи гражданам с COVID-19. Все деньги поступят из резервного фонда правительства [7].

По распоряжению Правительства России Минфин перечислил регионам дополнительно 32 млрд 408 млн рублей на оснащение и модернизацию коечного фонда в рамках борьбы с коронавирусом [8]. Другая проблема – недостаточная подготовка персонала. На уровень подготовки медицинских специалистов

оказала влияние низкая оплата преподавательского состава и снижение качества образования, отстранение в вузах клинических кафедр от курирования пациентов, отмена интернатуры и недостаточные сроки обучение в ординатуре. Для решения проблемы подготовки кадров власти решили создать мобилизационную инфекционную службу и повышать квалификацию медиков.

Производство масок и перчаток оказалось не готово к росту спроса в пандемию. До этого в России работали 18 предприятий, которые выпускали 600 тыс. масок в сутки. Такого объема было достаточно, чтобы полностью закрыть потребности аптек и медиков в средствах защиты. С распространением коронавируса потребность в масках, а также средствах дезинфекции возросла минимум в 2-3 раза. В целом вопрос с производством масок и перчаток, а также средств для обработки помещений удалось решить. Сегодня дефицита нет, а цены на маски были урегулированы государством [9].

Так как рекомендации по лечению коронавирусной инфекции регулярно пересматриваются и ученым до сих пор не удается найти оптимальную формулу лечения, большие надежды на решение проблемы пандемии возлагают на вакцинацию. Россия оказалась первой страной в мире, которая приступила к массовой вакцинации. К применению разрешены три вакцины – Спутник, ЭпиВакКорона, Вакцина НИИ вакцин и сывороток ФМБА. Правительство планирует произвести полтора миллиона доз в январе 2021 г., с февраля – три миллиона, а с апреля 2021 г. – шесть миллионов. Первыми будут вакцинировать группы риска, затем вакцинация приобретет более широкий охват. Но во многом успехи в создании вакцин против коронавируса основывались на изобретениях прошлых лет. Если сама фармацевтическая отрасль видит в последние годы немало инвестиций, то финансирование научно-исследовательской сферы пока является недостаточным.

В РФ средства, выделяемые на российскую науку, растут, но по многим показателям она остается неэффективной. Только по числу патентных заявок Россия отстает от США почти в 16 раз, а от Китая — в 38 [10].

В России же много проблем в борьбе с пандемией создавало безответственное отношение граждан к издаваемым предписаниям. Но все-таки постепенно граждане стали осознавать реальность угрозы и более тщательно подходить к мерам безопасности. По оценкам НИУ ВШЭ, принятые меры в совокупности с изменением поведения россиян позволили сохранить от 80 тыс. до 3,8 млн жизней [11].

Подводя итоги, можно отметить, что Министернство здравоохранения РФ усердно борется с распространением коронавируса. Проблем в здравоохранении действительно немало, но в целом системе удалось мобилизовать все силы и дать адекватный ответ вызовам. Во многом благодаря этому, а также слаженной и самоотверженной работе российских медиков, удалось стабилизировать заболеваемость в большинстве регионов – даже без повторного локдауна. О том, что отрасль справилась с непростой ситуацией, свидетельствует и низкий уровень смертности от коронавируса. Так, по оценкам ВОЗ, смертность в РФ составляет около 1,5% от числа заболевших. Для сравнения в США – более 4,4%, Бразилии – 3,9% [12]. Прогнозов на 2021 г. не берется делать никто: еще не до конца изучены последствия коронавирусной инфекции и ее влияние на хронические заболевания. Поэтому остается надеяться, что российское здравоохранение учло все ошибки 2020 г., и это позволит ему повысить эффективность работы в борьбе с коронавирусом.

Литература

1. Постановление от 31 октября 2020 года №1771 «Об утверждении особенностей государственного регулирования предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, и внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации» Режим доступа: http://static.government.ru/media/files/Nh557LwAT48CZVzJF9JDkCAM1kJMOHLq.pdf (дата обращения: 07.01.2021)

2. Постановление от 2 ноября 2020 года №1779 «О внесении изменений в Положение о системе мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения» Режим доступа: http://static.government.ru/media/files/IK1ptgXb39YBGjOJQ9VWCurNweY3QAaE.pdf (дата обращения: 07.01.2021)
3. Аналитический обзор от июля 2020 Национальное рейтинговое агентство стр. 3 Режим доступа: https://docviewer.yandex.ru/view/366296224/?*=vMIXL0NzY5QeBJ%2BhOENqGy%2BTBUd7InVybCI6Imh0dHBzOi8vd3d3LnJhLW5hdGlvbmFsLnJ1L3NpdGVzL2RlZmF1bHQvZmlsZXMvUmV2aWV3JTIwSW5zdXJhbmNlJTIwMVEy (дата обращения: 06.01.2021)
4. Распоряжение от 29 октября 2020 года №2805-р Режим доступа: http://static.government.ru/media/files/089hQQwnVA9Mlg32gBBjybAWHUGTzboC.pdf (дата обращения: 08.01.2021)
5. Распоряжение от 17 апреля 2020 года №1049-р стр 4 Режим доступа: http://static.government.ru/media/files/49x0rXMJHgvAA90Vxgzh6zL9sLHaS2Yn.pdf (дата обращения: 07.01.2021)
6. Статья в Forbes: СМИ назвали регионы с нехваткой коек для больных коронавирусом Режим доступа: https://www.forbes.ru/newsroom/obshchestvo/412657-smi-nazvali-regiony-s-nehvatkoy-koek-dlya-bolnyh-koronavirusom (дата обращения: 07.01.2021)
7. Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2020 N 2808-р Режим доступа: http://government.ru/docs/all/130634/ (дата обращения: 05.01.2021)
8. Распоряжение от 17 апреля 2020 года №1049-р Режим доступа: http://static.government.ru/media/files/49x0rXMJHgvAA90Vxgzh6zL9sLHaS2Yn.pdf (дата обращения: 09.01.2021)
9. Постановление от 3 апреля 2020 г. № 431 «Об установлении особенностей обращения медицинских изделий и ограничений на осуществление оптовой и розничной торговли медицинскими изделиями и о перечне таких изделий» Режим доступа:

http://static.government.ru/media/files/FcZQHshnnI3s8OIdpePZfm0sn7F0HEpV.pdf (дата обращения: 07.01.2021)

10. Отчет Счетной палаты «Определение основных причин, сдерживающих научное развитие в Российской Федерации» за 2020 г. Режим доступа: https://docviewer.yandex.ru/view/366296224/?*=rbYCf%2BhW62dDp%2BDBi%2BhNLUPU1157InVybCI6Imh0dHA6Ly9mZ29zdm8ucnUvdXBsb2FkZmlsZXMvV29ya19tYXRlcmlhbHNfZGlzc2N1c2lvbi9zcC5wZGYiLCJ0aXRsZSI6InNw (дата обращения: 09.01.2021)
11. Отчет НИУ ВШЭ Какого количества смертей от COVID-19 удалось избежать российскому обществу от 29.06.2020 Режим доступа: https://docviewer.yandex.ru/view/366296224/?page=2&*=TvDNq9PHwT7qSNq%2FRIR8GlDfRC97InVybCI6Imh0dHBzOi8vd3d3LmhzZS5ydS9taXJyb3IvcHVicy9zaGFyZS8zNzYwNDc2OTYucHB0eCIsInRpdGxlIjoiMzc2MDQ3Njk2LnB (дата обращения: 11.01.2021)
12. Официальный сайт ВОЗ, раздел: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard Режим доступа: https://covid19.who.in/ (дата обращения: 01.01.2021)

Literature

1. Resolution No. 1771 of October 31, 2020 "On Approval of the Specifics of State Regulation of the Maximum Selling prices of Manufacturers for Medicines Included in the List of Vital and Essential Medicines, and Amendments to Certain Acts of the Government of the Russian Federation" Access mode: http://static.government.ru/media/files/Nh557LwAT48CZVzJF9JDkCAM1kJMOHLq.pdf (accessed: 07.01.2021)
2. Resolution No. 1779 of November 2, 2020 "On Amendments to the Regulation on the System for Monitoring the Movement of Medicines for Medical Use" Access mode: http://static.government.ru/media/files/IK1ptgXb39YBGjOJQ9VWCurNweY3QAaE.pdf (accessed: 07.01.2021)

3. Analytical review of July 2020 National Rating Agency page 3 Access mode: https://docviewer.yandex.ru/view/366296224/?*=vMIXL0NzY5QeBJ%2BhOENqGy%2BTBUd7InVybCI6Imh0dHBzOi8vd3d3LnJhLW5hdGlvbmFsLnJ1L3NpdGVzL2RlZmF1bHQvZmlsZXMvUmV2aWV3JTIwSW5zdXJhbmNlJTIwMVEy (accessed: 06.01.2021)
4. Order No. 2805-r of October 29, 2020 Access mode: http://static.government.ru/media/files/089hQQwnVA9Mlg32gBBjybAWHUGTzboC.pdf (accessed: 08.01.2021)
5. Order No. 1049-r of April 17, 2020 page 4 Access mode: http://static.government.ru/media/files/49x0rXMJHgvAA90Vxgzh6zL9sLHaS2Yn.pdf (accessed: 07.01.2021)
6. Article in Forbes: The media called the regions with a shortage of beds for patients with coronavirus Access mode: https://www.forbes.ru/newsroom/obshchestvo/412657-smi-nazvali-regiony-s-nehvatkoy-koek-dlya-bolnyh-koronavirusom (accessed: 07.01.2021)
7. Order of the Government of the Russian Federation of 29.10.2020 N 2808-r Access mode: http://government.ru/docs/all/130634/ (accessed: 05.01.2021)
8. Order No. 1049-r of April 17, 2020 Access mode: http://static.government.ru/media/files/49x0rXMJHgvAA90Vxgzh6zL9sLHaS2Yn.pdf (accessed: 09.01.2021)
9. Resolution No. 431 of April 3, 2020 "On Establishing the Specifics of the circulation of Medical products and Restrictions on the wholesale and Retail trade in medical products and on the list of such products" Access mode: http://static.government.ru/media/files/FcZQHshnnI3s8OIdpePZfm0sn7F0HEpV.pdf (accessed: 07.01.2021)
10. Report of the Accounting Chamber "Identification of the main reasons hindering scientific development in the Russian Federation" for 2020 Mode of access: https://docviewer.yandex.ru/view/366296224/?*=rbYCf%2BhW62dDp%2BDBi%2BhNLUPU1157InVybCI6Imh0dHA6Ly9mZ29zdm8ucnUvdXBsb2FkZmlsZ

XMvV29ya19tYXRlcmlhbHNfZGlzc2N1c2lvbi9zcC5wZGYiLCJ0aXRsZSI6InNw (accessed: 09.01.2021)

11. HSE report On the number of deaths from COVID-19 that Russian society managed to avoid from 29.06.2020 Access mode: https://docviewer.yandex.ru/view/366296224/?page=2&*=TvDNq9PHwT7qSNq%2FRIR8GlDfRC97InVybCI6Imh0dHBzOi8vd3d3LmhzZS5ydS9taXJyb3IvcHVicy9zaGFyZS8zNzYwNDc2OTYucHB0eCIsInRpdGxlIjoiMzc2MDQ3Njk2LnB (accessed: 11.01.2021)
12. WHO official website, section: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard Access mode: https://covid19.who.in/ (accessed: 01.01.2021)