

Джафарова Л.А. ♦

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2022.66.63-69
УДК 32:327

**Политика после пандемии КОВИД-19:
значение политических институтов и новые условия
для глобального здравоохранения**

Аннотация: Анализируется политика глобального здравоохранения после пандемии COVID-19. Основным фактором в этом контексте рассматривается возможное принятие нового международного договора – так называемого «Договора о пандемии». В ключе политических событий на фоне международных процессов анализируются успех дипломатии Президента страны Ильхама Алиева. В частности, автор касается вопроса «вакцинной дипломатии» и определенных международных событий, касающихся политики в контексте пандемии.

Ключевые слова: пандемия коронавируса; COVID-19; политика в области глобального здравоохранения; договор о пандемиях; политические институты; ВОЗ; ЕС; международные отношения.

Пандемия коронавируса, являющаяся глобальным явлением, связанным со здравоохранением, создала новые реалии для политической жизни. Одним из ключевых факторов в этом контексте стал вопрос: смогут ли страны договориться о новом договоре в контексте взаимодействия в области здравоохранения?

Еще с самого начала пандемии на различных мировых площадках, в первую очередь, в рамках Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ) заговорили о необходимости принятия глобального договора «О пандемиях», который бы позволил обеспечить унификацию международных мер, принимаемых в подобных экстраординарных ситуациях. Одним из первых политических лидеров, кто впервые заговорил об этом, стал Председатель Совета Европы Чарльз Мишель. Он, выступая на Парижском Форуме мира, обратился со следующей речью: «...возможно, нам нужно пойти дальше и извлечь уроки из пандемии, с которой мы столкнулись. Мы готовы призвать к заключению международного договора о пандемии, чтобы установить более твердую международную приверженность предотвращению этих кризисов. Мы видим, что крайне важно иметь возможность действовать быстрее и более скоординировано, обеспечивать наличие медицинского оборудования и очень быстро обмениваться информацией друг с другом, чтобы максимально защитить наших граждан...» [9]. Очевидно, что бушевавшая в те времена пандемия не позволяла не то, что говорить о глобальных договорах, но и, в принципе, не позволяла политическим лидерам проводить привычные встречи, обсуждения, переговоры. На протяжении 2020 года большинство глобальных мероприятий было либо вовсе остановлено, либо проходило в онлайн формате [10]. Схожая ситуация наблюдалась и в начале 2021 года. Лишь после изобретения первых вакцин против ко-

♦ Джафарова Лала Афиг кызы - диссертант Института права и прав человека НАНА (Азербайджан).
E-mail: lala-j@hotmail.com

ронавируса ситуация начала приобретать позитивную динамику. Однако, ученые стали активно развивать и исследовать вопросы различных аспектов принятия подобного договора.

В контексте пандемии коронавируса чрезвычайно важно отметить успехи Азербайджанской внешней политики. Одним из главных ее результатов стало проведение Специальной сессии ООН в декабре 2020 года, на которой была принята Декларация, инициированная нашей страной благодаря успешной внешнеполитической линии Президента страны Ильхама Алиева. На данной сессии было уделено большое внимание организации сотрудничества и солидарности между странами в контексте вопросов, касающихся здравоохранения. В ходе данной сессии Ш.Мишель вновь коснулся вопроса необходимости принятия «пандемического договора». Однако, важно отметить, что в резерве ВОЗ уже имеется подобный документ, охватывающий договоренность стран относительно сотрудничества в условиях чрезвычайных ситуаций. Этим документом является инструмент международного права под названием Международные Санитарные правила (ММСП или с англ. International Health Regulations) [1], принятые в 1969 году. В соответствии с данным документом юридического характера, ВОЗ получает права на координацию действий в условиях чрезвычайных ситуаций. В 2002 году, после вспышка тяжелого острого респираторного синдрома (SARS) [4] положения ММСП были несколько пересмотрены, центральным моментом в изменениях стал вопрос об установке ранней системы предупреждения, в случае появления болезни, имеющей угрозу приобретения больших масштабов.

В течение многих десятилетий ММСП оставались, и на сегодняшний день сохраняют статус единственного международного механизма правового характера, регулирующего взаимоотношения между странами в вопросе глобальных угроз здравоохранению в контексте распространения инфекционных заболеваний. Однако, на фоне пандемии коронавируса COVID-19 стало очевидно, что меры, предусмотренные в документе недостаточны, а в некоторых случаях и вовсе не исполняются [5]. Это объясняется рядом причин. В первую очередь, уровнем экономического развития стран. Во-вторых, хотя документ ММСП имеет юридически обязательную силу, за его неисполнение не предусмотрены санкции. ВОЗ не обладает правовыми механизмами воздействия, принуждающего страны исполнять положения документа. Более того, если рассуждать объективно – это практически невозможно. Очевидно, что требовать от страны с низким уровнем развития обеспечить высокие стандарты в области здравоохранения просто не имеет смысла. Тем не менее, в феврале 2022 года Лойс Пейс, помощник секретаря по глобальным вопросам Министерства здравоохранения и социальных служб США, выступая на заседании Исполнительного комитета ВОЗ, 24-29 февраля 2022 года указала, что подготовка нового договора о пандемиях может занять годы, поэтому имеет смысл обновить уже существующий документ ММСП [6]. Ожидается представление предложений по усовершенствованию ММСП в ближайшее время. Поэтому пока рано делать выводы об их дальнейшем влиянии на глобальную повестку дня.

В то время как глобальное обсуждение вопроса о «пандемическом договоре» затягивается в марте 2021 года один из важнейших политических институтов международного уровня – Европейский Союз совместно с ВОЗ и 25-тью главами государств и правительств подписали призыв к международному сообществу начать переговорный процесс для подписания договора о пандемиях [7]. На основании этого призыва была сформирована «Группа друзей Договора», т.е. группа стран, которые намерены участвовать в процессе разработки договора и, вытекающих из него, обстоятельств. Главной целью подобного договора инициаторы от-

метили создание платформы для объединения мирового сообщества в вопросах противодействия глобальным угрозам – пандемиям. Основным мотивом договора должны стать создание глобальной системы оповещения, обмен информацией, включая в отношении технологий, совместные исследования и местное, региональное и глобальное производство и распределение медицинского оборудования. Однако, у нас вызывает некое сомнение реалистичность глобального применения подобных мер, даже в случае принятия такого договора. На фоне пандемии мы стали свидетелями того, как геополитические факторы влияют на вопросы, в том числе касающиеся здравоохранения. Более того, национальные интересы, очевидно оказывают решающее влияние при формировании политических процессов или реализации решений, даже если они касаются вопросов далеких от политики, таких как медицина. Например, такой вопрос, как распределение вакцин также имел политическую составляющую, а снятие прав интеллектуальной собственности в отношении вакцин от COVID-19 уже третий год находится лишь на стадии обсуждения и продвижения в этом направлении не наблюдается. Более того, массовая вакцинация в различных странах начала давать свои успехи, постепенно снижая актуальность самого вопроса. Отметим, что в марте 2022 года Совет ЕС принял решение о начале переговоров по международному договору о пандемиях. По заявлениям авторов, этот договор должен охватывать вопросы разработки соглашения о предотвращении пандемии, готовности к ней (разработка превентивных мер) и коллективном реагировании стран-участников договора.

В 2022 году президентство в G7 перешло к Германии, которая одним из приоритетов политики определила: «Здоровый образ жизни: укрепление глобального здравоохранения с помощью обеспечения готовности к пандемии и ответных мер и усовершенствованная международная архитектура здравоохранения» [8], что указывает на важность вопросов здравоохранения в глобальной политике. В одном из своих недавних исследований С. Раштон отмечает, что «исследование глобальной политики в области здравоохранения само по себе является политическим занятием» [11]. Действительно, изучение различных факторов указывает на политическую подоплеку в некоторых глобальных вопросах, касающихся здравоохранения. Например, ярким примером является политизация вопросов, связанных с распределением вакцин и то, что Азербайджан стал первой страной на Южном Кавказе и одной из первых в мире, запустившей программу вакцинации населения является ярким подтверждением успешной «вакцинной дипломатии» президента И. Алиева.

Обсуждение вопросов глобального здравоохранения, как правило, выполняется в ключе гуманных или этических инициатив. Действительно, здоровье человека является его базовым правом, признаваемым на международном уровне. Однако, в призме выполнения рекомендаций или следования определенной стратегии, в политическом поле возникает вопрос суверенитета страны. Рекомендации ВОЗ не имеют обязательной силы и их выполнение полностью зависит от руководящих политических институтов в странах.

Различные политические теории могут помочь при рассмотрении политической составляющей в вопросах здравоохранения. Например, И. Велдон и С.Д. Хофман, анализируя процессы политики глобального здравоохранения, использовали теорию международных отношений для рассмотрения различных объяснений того, почему существует разрыв между обязательствами и их соблюдением, а также как его преодолеть в международной системе, характеризующейся наличием «суверенных государств в контексте анархии» [12]. Сосредоточившись на трех теориях международных отношений, – реализм, либерализм и конструкти-

визм – авторы рассмотрели вопрос политики в области глобального здоровья, исходя из доминирующих факторов при принятии политических решений: идей (конструктивизм), интересов (реализм) и институтов (либерализм). В контексте конструктивизма, авторы [12] объясняют политические решения, исходя из восприятия «справедливости» в отношении правил, процессов, обязательств, и управления международными соглашениями. С точки зрения теории реализма, государства в международных отношениях действуют исключительно из своих национальных интересов, что также охватывает вопросы здравоохранения, а в призма либерализма репутационные последствия также оказывают влияние на принятие политических решений.

Имплементация рекомендаций ВОЗ во многих странах остается сложной задачей. Более того, очевидно, что на фоне пандемии коронавируса разрыв между странами только усилился. Президент АР Ильхам Алиев, выступая на различных мероприятиях, посвященных теме противодействия пандемии, неоднократно касался вопроса неравномерного распределения, в частности вакцин, между странами. Так, выступая на организованных председателем ГА ООН тематических обсуждениях «Активизация усилий для универсальной вакцинации» высокого уровня, в феврале 2022 года в национальном качестве и как председатель Движения неприсоединения от имени государств-членов Движения, Президент АР Ильхам Алиев отметил: «...Неравенство между развивающимися и развитыми странами с точки зрения распределения вакцин COVID-19 препятствует достижению международной общественностью полной ликвидации пандемии в короткий срок. Это также мешает реализации Повестки дня по устойчивому развитию до 2030 года...» [2].

Важно подчеркнуть, что «устойчивое развитие» в соответствии с Глобальными Целями ООН [3], охватывает большое количество вопросов, в первую очередь, связанных с социальными детерминантами и обеспечением права на здоровье. Например, Цель номер 10 так и называется – «Уменьшение неравенства». Однако, несмотря на поставленные цели, на фоне пандемии человечество не только не приблизилось к их исполнению, но и наоборот – ситуация еще более усугубилась. На самом сайте ООН также подчеркивается важная роль политики в вопросе ликвидации данного неравенства. Опыт пандемии еще раз показал необходимость извлечения уроков с целью улучшения разработки политики в контексте здравоохранения. Нужно понимать, что глобальное здравоохранение существует лишь в контексте единства различных систем здравоохранения в разных странах мира. Если говорить о национальном уровне, то большинство вопросов, которые оказывают, в конечном счете, влияние на показатели здоровья населения сводятся к социально-экономическим факторам. Более того, сама система здравоохранения зависит от политики, которой определяется распределение доходов, улучшение социальных услуг и гарантий, оказание помощи и т.д. Все описанные меры реализуются через государственные институты на различных уровнях. Именно эти институты, в первую очередь правительственные, координируют сотрудничество между различными субъектами и гармонизируют имплементацию заданных целей. Формирование различных целей варьируется в зависимости от политических систем, определяющих распределение обязанностей внутри государства, что подтверждает связь политики и функционирования здравоохранения с глобальными тенденциями.

Библиография

1. Международные медико-санитарные правила (2005 г.) 3-е изд. / ВОЗ. - France: World Health Organization, - 2016. - 82 с.
2. Президент Азербайджана выступил на организованных председателем ГА ООН тематических обсуждениях высокого уровня. / АРА, - 25 февраля 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ara.az/ru/oficialniye-novosti/prezident-azerbaidzana-vystupil-na-organizovannyx-predsedatelem-ga-oon-tematicheskix-obsuzdeniyax-vysokogo-urovnya-472449> (дата обращения: 02.03.2022)
3. Цели в области устойчивого развития. / Официальный вебсайт ООН, - 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.un.org/sustainable-development/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 05.02.2022)
4. Bishop, D. Lessons from SARS: Why the WHO must provide greater economic incentives for countries to comply with international health regulations // Georgetown Journal of International Law, – 2004. - No. 36, – p. 1173.
5. Duff, J.H. A global public health convention for the 21st century / J.H.Duff, A.Liu, J.Saavedra [et al.] //The Lancet Public Health, – 2021. 6 (6), – p. e428-e433.
6. Fletcher, E.R. Exclusive: United States Fast Tracks Proposal to Change WHO Rules on International Health Emergency Response / Health Policy Watch, - February 23, 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://healthpolicy-watch.news/united-states-fast-tracks-world-health-assembly-proposal-to-change-global-emergency-response-rules/>(дата обращения: 05.03.2022)
7. Global leaders unite in urgent call for international pandemic treaty: World Health Organization. - Geneva, - 30 March 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.who.int/news/item/30-03-2021-global-leaders-unite-in-urgent-call-for-international-pandemic-treaty> (дата обращения: 28.02.2022)
8. G7 Germany. Policy Priorities for Germany's G7 Presidency in 2022: Press and Information Office of the Federal Government, - 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998352/2000328/6cb78b73c9f000183e69738c255d9cc9/2022-01-21-g7-programm-en-data.pdf?download=1> (дата обращения: 02.03.2022)
9. Leyts, B. “Towards a world better prepared for shocks” - Speech by President Charles Michel at the Paris Peace Forum / Official website of the Council of the EU and the European Council. - 12 November 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/12/intervention-du-president-charles-michel-au-forum-de-paris-sur-la-paix/> (дата обращения: 26.02.2022)
10. Mammadov, V.G., Jafarova, L.A. Qualitative Study of Pre-Vaccine Decrease of Mortality from COVID-19 / V.Mammadov, L.Jafarova in Biotechnology to Combat COVID-19. - Croatia: IntechOpen, - 2022. – 16 p.
11. Rushton, S. The politics of researching global health politics: comment on “Knowledge, moral claims and the exercise of power in global health” //International Journal of Health Policy and Management, – 2015. - No. 4 (5), -p. 311-314.

12. Weldon, I., Hoffman, S.J. Bridging the commitment-compliance gap in global health politics: Lessons from international relations for the global action plan on antimicrobial resistance // *Global Public Health*, – 2021. - No. 16 (1), - p. 60-74.

Jafarova L.A.♦

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2022.66.63-69
UDC 32:327

**Policy after the COVID-19 pandemic:
The importance of political institutions and new conditions
in the context of Global Health**

Abstract: It is analyzed global health policy after the COVID-19 pandemic. The main factor in this context is the possibility of adopting a new international agreement - the Pandemic treaty. The successful diplomacy of President Ilham Aliyev is analyzed in the context of political events taking place against the background of international processes. In particular, the author touches on the issue of “vaccine diplomacy” and some international events related to politics in the context of the pandemic.

Keywords: coronavirus pandemic; COVID-19; global health policy; pandemic agreement; political institutions; WHO; EU; international relations.

References

1. *Mezhdunarodnye mediko-sanitarnye pravila (2005 g.)* 3-e izd. VOZ [International medical sanitary rules (2005). WHO]. France, World Health Organization, 2016, 82 p.
2. *Prezident Azerbajdžana vystupil na organizovannykh predsdatelem GA OON tematicheskikh obsuzhdeniyakh vysokogo urovnya* [Azerbaijani President speaks at high-level thematic discussions organized by the Chairman of the UN General Assembly]. APA, - 25 February 2022. Available at: <https://apa.az/ru/oficialniye-novosti/prezident-azerbajdzana-vystupil-na-organizovannyx-predsdatelem-ga-oon-tematicheskix-obsuzhdeniyax-vysokogo-urovnya-472449> (accessed: 02.03.2022)
3. *Tseli v oblasti ystoychivogo razvitiya* [Goals in an area of sustainable development]. UN official website. Available: <https://www.un.org/sustainable-development/ru/sustainable-development-goals/> (accessed: 05.03.2022)
4. Bishop, D. Lessons from SARS: Why the WHO must provide greater economic incentives for countries to comply with international health regulations // *Georgetown Journal of International Law*, 2004. No.36, p. 1173.
5. Duff, J.H. A global public health convention for the 21st century / J.H.Duff, A.Liu, J.Saavedra [et al.] // *The Lancet Public Health*, 2021. No. 6 (6), p. e428-e433.

♦ **Jafarova Lala Afif** - PhD student of the Institute of Law and Human Rights of ANAS (Azerbaijan). E-mail: lalaj@hotmail.com

6. Fletcher, E.R. Exclusive: United States Fast Tracks Proposal to Change WHO Rules on International Health Emergency Response / Health Policy Watch, - February 23, 2022. Available at: <https://healthpolicy-watch.news/united-states-fast-tracks-world-health-assembly-proposal-to-change-global-emergency-response-rules/> (accessed: 05.03.2022)

7. Global leaders unite in urgent call for international pandemic treaty: World Health Organization. Geneva, 30 March 2021. Available at: <https://www.who.int/news/item/30-03-2021-global-leaders-unite-in-urgent-call-for-international-pandemic-treaty> (accessed: 28.02. 2022)

8. G7 Germany. Policy Priorities for Germany's G7 Presidency in 2022: Press and Information Office of the Federal Government, - 2022. Available at: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998352/2000328/6cb78b73c9f000183e69738c255d9cc9/2022-01-21-g7-programm-en-data.pdf?download=1> (accessed: 02.03.2022)

9. Leyts, B. "Towards a world better prepared for shocks" - Speech by President Charles Michel at the Paris Peace Forum / Official website of the Council of the EU and the European Council. - 12 November 2020. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/12/intervention-du-president-charles-michel-au-forum-de-paris-sur-la-paix/> (accessed: 26.02.2022)

10. Mammadov, V.G., Jafarova, L.A. Qualitative Study of Pre-Vaccine Decrease of Mortality from COVID-19 / V.Mammadov, L.Jafarova in Biotechnology to Combat COVID-19. - Croatia: IntechOpen, 2022. 16 p.

11. Rushton, S. The politics of researching global health politics: comment on "Knowledge, moral claims and the exercise of power in global health" //International Journal of Health Policy and Management. 2015. No. 4 (5), p. 311-314.

12. Weldon, I., Hoffman, S.J. Bridging the commitment-compliance gap in global health politics: Lessons from international relations for the global action plan on antimicrobial resistance // Global Public Health. 2021. No. 16 (1), p. 60-74.